主動調查報告

對專營巴士行車班次
的監察機制

二〇一四年一月

香港申訴專員公署

目錄

報告摘要

章節		段落
1	引言	1.1 – 1.3
	調查範圍	1.4
	調查過程	1.5 – 1.6
2	巴士脫班和延誤的問題	
	背景資料	2.1
	監管專營巴士公司營運的法例及規定	2.2
	脫班問題	2.3 – 2.5
	行車延誤問題	2.6 –2.9
	投訴數字	2.10 – 2.11
	巴士脫班或行車延誤的原因	2.12 – 2.13
3	對巴士行車班次的監察	
	監察機制	3.1 – 3.13
	就服務未符合規定的跟進工作	3.14 – 3.15
	法定罰則	3.16 – 3.17
	本署觀察所得	3.18 – 3.20
4	交通擠塞	4.1 – 4.5
	行車速度	4.6 – 4.10
	導致交通擠塞的原因	4.11 – 4.19
	實行的改善措施	4.20 – 4.28
	交通擠塞引起的問題	4.29 – 4.36
	總結	4.37

5	*車長人手不足及其他問題*		
		車長人手不足	*5.1 – 5.6*
		車輛不足及車輛機械故障	*5.7*
		「其他原因」	*5.8*
		「鬼巴」問題	*5.9 – 5.13*
6	*處理巴士服務投訴*		
		初步調查	*6.1*
		投訴涉及巴士公司不能控制的因素	*6.2*
		投訴涉及巴士公司可控制的因素	*6.3 – 6.4*
		回覆投訴的時限	*6.5*
		個案研究	*6.6 – 6.22*
		本署的總體觀察	*6.23 – 6.28*
7	*整體評論及建議*		*7.1 – 7.4*
附件			
	一	*脫班原因統計數字*	*2.12*
	二	*按車輛種類劃分的車輛登記及領牌數字*	*4.11*

主動調查報告摘要

運輸署

對專營巴士行車班次的監察機制

申訴專員公署不時接獲市民投訴，指運輸署沒有妥善監管專營巴士公司的運作，以致某些巴士路線經常有班次延誤或脫班的情況出現。

2. 雖然該署有機制監管專營巴士公司的運作，亦有既定程序處理市民的投訴，但巴士行車班次延誤或脫班問題持續，不少市民對該署就他們的投訴的回應，仍感到不滿。這顯示運輸署的監察機制似乎並不完全奏效，而該署在回應市民在這方面的投訴上，似乎亦有改善空間。

3. 為此，申訴專員在二〇一二年十月十八日宣布展開主動調查，審研運輸署對專營巴士行車班次的監察機制，以及處理投訴的程序，以尋找可改善之處。

監管專營巴士公司營運的法例及規定

4. 根據《公共巴士服務條例》（第230章），專營巴士公司在專營期內，須維持達至運輸署滿意程度的適當而有效率的公共巴士服務，就其巴士營運資料備存妥當記錄，並按時向該署提供有關記錄。

5. 運輸署現時共發出六個專營權給下列五間專營巴士公司：

- 九龍巴士有限公司(「九巴」)；
- 城巴有限公司(港島及過海路線專營權)(「城巴一)」)；
- 城巴有限公司(機場及北大嶼山巴士網絡專營權)(「城巴二)」；
- 新世界第一巴士服務有限公司(「新巴」)；
- 龍運巴士有限公司(「龍運」)；以及
- 新大嶼山巴士有限公司(「大巴」)。

五間專營巴士公司現時在全港經營不同的巴士路線，平均每年載客約 14 億人次。

法定罰則

6. 根據《公共巴士服務條例》，如專營巴士公司沒有遵從其專營權條款或條例規定，而又未有合理解釋及跟進，行政長官會同行政會議可向該巴士公司施以罰款，金額由首次不超過 10,000 元至其後最高的 50,000 元不等。另外，條例亦訂明，如專營巴士公司沒有提出良好因由而未能維持適當而有效率的公共巴士服務，則行政長官會同行政會議可撤銷該巴士公司經營某路線的權利或撤銷全部專營權。

對巴士行車班次的監察

7. 現時運輸署透過下列途徑監察專營巴士公司的行車班次情況：

- 規定巴士公司須就其內部監控系統進行「系統審核」;
- 審視巴士公司呈交的營運記錄；
- 進行不同類型的調查和實地視察；
- 要求巴士公司在每年的「遠期計劃」中列出其預期來年的服務指標；以及
- 要求巴士公司進行乘客滿意程度調查及提交報告。

8. 巴士公司現時備存以下資料的記錄，經核實後於七天後呈交運輸署：

- 各條路線每班巴士從總站開出的時間；
- 各條路線巴士每日行走的班次數目及公里總數；
- 各條路線巴士每日因受各因素影響而欠缺的班次數目；以及
- 每日當值車長人數和每月後備車長人數等。

9. 運輸署在處理對巴士公司的投訴或有需要就巴士公司的整體服務作評估時，會參考上述資料，亦會定期對這些資料作分析，用作對巴士班次的恆常監察之用。

就運輸署監察工作的整體觀察

10. 運輸署有足夠渠道收集有關巴士行車班次的營運資料，而收集的資料亦相當大量詳盡。然而，該署未有充分利用這些資料，對一些市民關注的問題（例如：巴士班次延誤、特別班次的調度等），進行深入研究。此外，在核實巴士公司的營運資料方面亦略有不足。該署主要透過抽查及在處理投訴時進行調查，以及依賴合資格審計師或認證機構進行的「系統審核」。本署認為，該署應加強核實巴士公司提供的營運資料。

脫班及延誤問題

脫班的定義

11. 每一條巴士路線均有一份「服務詳情表」，訂明巴士公司須提供的服務水平，包括服務時間和在不同時段的班次等。根據現時運輸署的定義，巴士脫班是指個別巴士路線每日實際行走的班次數目少於該路線的「服務詳情表」內訂明的班次數目。

12. 當巴士公司遇上突發事故或因應節日及特別情況而實施臨時交通安排時，會因應實際情況需要而調整班次、或安排臨時特別班次直接前往中途站接載乘客，以加快疏導中途站的乘客。這些班次會被視為一個實際行走的班次，即不算脫班。

脫班情況

13. 各專營巴士公司在二〇〇八年至二〇一二年期間的脫班率如下：

巴士公司	**2008年**	**2009年**	**2010年**	**2011年**	**2012年**
九巴	3.2%	3.3%	6.5%	8%	4.6%
城巴一	1.9%	1.5%	1.4%	1.9%	3.0%
城巴二	0.9%	0.5%	0.4%	0.9%	1.0%
新巴	2.9%	2.2%	2.5%	3.1%	4.7%
龍運	0.8%	0.5%	1.2%	2.6%	2.6%
大巴	0.5%	0%	0%	0.1%	0.1%

14. 在二〇一〇年至二〇一二年，巴士公司進行的乘客滿意程度調查顯示，乘客對巴士班次穩定性的滿意程度出現下降的情況：

滿意程度	2010年	2011年	2012年
滿意／非常滿意	55%	55%	52%
不滿意／非常不滿意	20%	26%	27%
無意見	25%	19%	21%

15. 運輸署在過去三年透過不同渠道收到有關專營巴士服務班次失準、脫班或延誤的投訴數字[1]有明顯上升趨勢:

部門或機構	2010年	2011年	2012年
交通投訴組	1,100	1,468	3,508
1823電話中心	875	1,612	3,485
總數（宗）	**1,975**	**3,080**	**6,993**

16. 運輸署認為，由於脫班率自二〇一二年年中開始已有下降的情況（見上文第 **13** 段），但同年乘客投訴巴士班次的數字則上升，該署估計箇中的原因可能是市民對專營巴士公司的責任認識加深；傳媒廣泛報道巴士服務脫班後提高市民對巴士服務的關注；以及個人通訊器材日漸普及，市民更容易透過不同渠道作出投訴。

脫班問題的跟進工作

17. 在二〇一一年及二〇一二年，運輸署分別留意到有 549 次及 719 次所調查的路線出現脫班，並作出以下跟進：

跟進項目	2011年（次）	2012年（次）
向巴士公司發出提示信或電郵	2,701	5,733
與巴士公司透過電話或會議討論	200	38
修訂巴士路線的「服務詳情表」	194	287
向巴士公司發出警告信	6	2

[1] *由於市民可能會就同一個案透過不同渠道投訴，運輸署接獲的投訴數字未有扣除重複計算的個案。*

上述數字顯示，在該兩個年度運輸署大幅增加了對巴士公司就脫班情況發出的提示，這相信與投訴數字也大幅增加有關（見上文第 **15** 段）。

18. 政府在過去二十年只曾一次引用對於巴士公司違規的法定罰則（見上文第 **6** 段）[2]。此外，罰款的金額亦不具阻嚇性；而撤銷個別路線或全部專營權的罰則，於大多數情況下無助於改善服務。況且，該署擬對巴士公司作出法定懲罰，必須首先得到行政長官會同行政會議的批准，程序需時。對於巴士脫班的問題，該署實際只是倚賴發出提示信或警告信，但其效力令人生疑。因此，該署應考慮檢討現行的懲罰機制是否適切，是否需要增加措施，如對外公布每次發出警告信的詳情等。

班次延誤

19. 運輸署沒有就巴士班次延誤的情況及原因進行統計和分析。運輸署認為，巴士行車延誤並不一定會構成脫班。出現延誤雖非理想，但若巴士公司在個別車輛未能按照原有時間開出時，能盡力採取補救措施，如盡快安排開出下一個班次，以避免脫班情況出現，則基本上可以接受。

20. 鑑於運輸署未能提供相關行車延誤統計數字，本署曾兩次派員進行實地觀察，以了解巴士行車延誤的情況。結果顯示，延誤的班次約佔 26%，延誤時間由 1 至 20 分鐘不等，大部分（約 84%）延誤時間少於 5 分鐘。另外，就涉及較多投訴的三條巴士路線，本署亦審研了運輸署提供的在二〇一三年一月至六月期間的每個星期一的相關營運資料。本署留意到，由總站開出的實際時間比預定開出時間有延誤的班次約佔 20%。延誤時間由 1 至 30 分鐘不等。當中延誤 1 至 5 分鐘的最多，約佔 81%。本署的觀察規模非常有限，運輸署應就巴士班次延誤問題進行深入探討及相關的數據分析；如有需要，應要求巴士公司在其日常提交的營運資料中加入相關數據，從而對「巴士脫班」和「班次延誤」問題，作出更有效的監察和規管。

21. 本署對運輸署關於巴士行車延誤的看法甚有保留。本署認為，巴士行車延誤包括下列四種情況：

---

[2] *九〇年代中，政府曾引用《公共巴士服務條例》對一間專營巴士公司罰款 8,000 元。其後，因該巴士公司的整體服務表現欠理想，政府不再延續其專營權。*

(1) 在相關時段出現脫班，而以整天計算，班次數目未能符合規定，當天仍屬有巴士脫班；

(2) 在相關時段有巴士脫班，但在其他時段班次數目較規定多，故以整天計算並無脫班；

(3) 因應特殊情況的安排，有關班次不停該站；以及

(4) 巴士到站的時間有延誤，延誤的程度近乎兩班車的相隔時間。

22. 就運輸署而言，只有第一種情況屬脫班。但從乘客的角度來看，第(1)至第(4)種情況均屬脫班；若把第(2)至第(4)種情形亦計算為脫班，脫班率必定更為嚴重。由此可見，該署對巴士脫班的定義和班次延誤的看法，與市民的感受有很大落差。事實上，二〇一二年乘客投訴巴士班次的數字在運輸署計算的脫班率得到改善的情況下上升（見上文第 **16** 段），與該署對巴士脫班的定義和市民的感受有很大落差，亦可能有關。

23. 本署認為，嚴重的班次延誤和特殊班次安排，對乘客而言均與脫班無異。因此，該署應從速檢討脫班的定義，考慮把一天分為不同時段，分別計算巴士脫班的情況。

巴士脫班或行車延誤的原因

24. 運輸署表示，導致巴士脫班或行車延誤的原因包括：

- 車長人手不足；車輛不足／車輛機械故障（即壞車）；
- 交通擠塞／交通意外；以及
- 「其他原因」：惡劣天氣、颱風、因遊行或大型活動而封路或改道、車輛被抽調進行突擊檢查、在車程中有乘客問題需要處理等等。

25. 另外，部分巴士公司管理層人員和車長表示，私家車數目增長過多及車輛違例停泊嚴重而引致道路阻塞，會令巴士脫班或行車延誤的情況惡化。

交通擠塞

行車速度

26. 交通擠塞的情況，可反映於車輛行駛的速度。二〇〇八年至二〇一二年所有車輛在主要道路的行車速度的數據顯示，二〇一二年各區的平均車速比二〇〇八年的平均車速慢。可是，這未必能反映巴士實際面對的路面行車速度，因為一方面巴士須遵守既定路線，而其他車輛可選擇避免行經擠塞的道路，故巴士可能較受道路擠塞影響；但另一方面巴士亦可能因受惠於巴士專線等交通措施而免受某些擠塞的道路影響。本署留意到有報章報道，一間巴士公司表示，比較二〇一二年與二〇〇七年，其轄下的巴士平均行車速度整體放緩了 17%，明顯地減慢。對此，運輸署應聯絡有關巴士公司，要求提供相關數據。若證實情況屬實，應與巴士公司檢討，需否修改個別路線的行車時間、行經路段或進行路線重組。若數據不實，該署便應向公眾澄清，以正視聽。

交通擠塞與巴士脫班

27. 儘管近年整體巴士行車速度是否有減慢尚待證實，因交通擠塞而導致巴士脫班的問題確有惡化跡象。各巴士公司在過去五年因交通擠塞而引致的脫班率如下：

巴士公司	**2008 年**	**2009 年**	**2010 年**	**2011 年**	**2012 年**
九巴	0.4%	0.4%	0.5%	0.6%	0.7%
城巴一	0.6%	0.6%	0.9%	0.9%	1.0%
城巴二	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%
新巴	0.7%	0.6%	0.9%	1.2%	1.3%
龍運	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
大巴	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

數字顯示，三間主要的巴士公司因交通擠塞而引致的脫班率有上升趨勢。

導致交通擠塞的原因

私家車數目增長

28. 運輸署一直有留意車輛數目增長導致交通擠塞的情況。政府在二○一一年提高汽車首次登記稅，以遏止車輛的增長。

29. 二○○八年及二○一二年的車輛領牌總數分別為 575,106 輛及 653,010 輛，增長數目為 77,904 輛（約 13.5%），當中私家車的增長數目為 71,556 輛，約佔整體車輛增長數目的 91.9%，而專營巴士的數目則為負增長。

30. 過去五年，香港汽車的總數量增長雖然並不算多，但整體行車道路的總長度亦無顯著增長：在二○○八年及二○一二年，公共行車道路的總長度分別為約 2,040 公里及約 2,090 公里。

31. 運輸署認為，由於交通運輸設施均有其容量限制，實際在道路上車流的增長幅度，不會與車輛數量增長的比率相同。縱使車輛總數量有所增加，駕車出行的數量會因為預期可能產生的延誤而相應減少。因此，整體車輛數目增加不一定造成交通擠塞，道路網絡與車輛數量的增長幅度亦不成正比。本署認為，該署應密切監察車輛數目的增長會否造成交通擠塞，以致影響巴士的行車速度。

車輛違例停泊

32. 一般而言，車輛違例停泊亦是導致道路擠塞的一個原因。就有關違例泊車妨礙巴士行駛的投訴，運輸署會要求警方到有關路段採取執法行動。就個別路段違例泊車問題而影響巴士的運作，該署會實施交通管理計劃或修改行車路線，亦會調整行車時間表以反映個別巴士路線實際的行車時間。

33. 就違例泊車妨礙巴士行駛的問題，該署於二○一一年及二○一二年合共在 17 個受違例泊車影響巴士行駛的地點，作出改善，包括要求警方執法及在合適地點實施可行交通管理措施。另外，巴士公司亦有就個別地點直接要求警方加強執法。該署認為，實施交通管理措施時，需要警方大力配合執法，方能奏效。

34. 由於大部分的巴士路線行經主要幹道，而主要幹道一般都已劃為限制區，禁止車輛上落客及停車。因此，運輸署不認同違例泊車嚴重是導致巴士脫班的原因。對此，本署曾派員到多個地點進行實地視察，發現一些地區在劃為限制區的時段，不時有車

輛違例停泊的情況出現，違例停泊情況偶爾更嚴重阻礙巴士靠站或行駛。本署認為，違例泊車的情況在制定「服務詳情表」後會有所改變，該署應聯同巴士公司及有關部門不時重新檢視車輛違例停泊的情況及對巴士行車的影響，從而制訂相應改善措施。

實行的改善措施

35. 為穩定巴士班次，運輸署會與巴士公司共同研究改善方案，包括修改行車時間及重組巴士路線。

修改行車時間

36. 路面情況會由於社會經濟發展及交通基建而有所改變，令巴士未能在原先訂定的行車時間內完成車程，造成脫班或行車延誤。因此，巴士公司在需要時會向運輸署提出申請，修改行車時間，以反映實況。該署亦會因應日常監察巴士公司的觀察，在需要時主動要求巴士公司作修改。

巴士路線重組

37. 為優化巴士路線的網絡及紓緩交通擠塞情況，該署每年均會與各巴士公司檢討其巴士路線網絡，選擇合適的路線進行路線重組計劃。在實行重組前，該署須諮詢受影響地區的區議會，過程所需時間因應每個方案的複雜性、接獲的反對意見的多寡，以及是否跨地區而有所不同。

38. 據二〇一〇年六月至二〇一三年五月的資料，該署提交區議會的路線重組計劃方案眾多，但最終通過實施的方案不足60%，成功率並不理想。本署明白，巴士重組安排（尤其是涉及減少服務的建議）難免會對現有的乘客造成不便。另一方面，大量巴士在路面行走，不但會造成交通擠塞，增加空氣污染，如有關路線的載客率偏低，更有可能增加巴士公司的成本和加價壓力。因此，運輸署必須在不同持份者的利益之間作出平衡。事實上，巴士重組計劃的順利執行，有賴各方的包容、合作及支持。因此，本署認為，該署應加強宣傳以推動巴士路線重組計劃，讓市民明白有關計劃的重要性及好處。

交通擠塞問題總結

39. 本署理解，交通擠塞並非是巴士公司可控制的因素，但鑑於它是造成巴士脫班／班次延誤的主因之一，要解決此問題，運

輸署實是責無旁貸。因此，該署必須密切監察車輛數目的增長對巴士運作的影響，以及加強對巴士脫班和班次延誤的監控，以及就巴士路線重組計劃加強宣傳工作。

車長人手不足

40. 車長人手不足是另一個導致巴士脫班的主要原因。過去五年，巴士公司因車長人手不足而引致的脫班率如下：

巴士公司	**2008 年**	**2009 年**	**2010 年**	**2011 年**	**2012 年**
九巴	1.2%	1.6%	4.4%	5.2%	2.6%
城巴一	0.2%	0.3%	0.2%	0.3%	0.8%
城巴二	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%
新巴	0.3%	0.2%	0.4%	0.7%	1.1%
龍運	0.1%	0.0%	0.3%	1.6%	2.1%
大巴	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

41. 因車長人手不足而導致巴士脫班的問題，在二〇一〇年及二〇一一年特別嚴重，尤以一間主要的巴士公司（九巴）為甚，而另一間巴士公司（龍運）則於二〇一一年及二〇一二年明顯轉趨嚴重。

42. 各巴士公司均設有一定數目的後備車長，以備當有車長臨時缺勤或放假時補上。然而，若車長流失率上升，巴士公司又未能及時招聘足夠新車長，仍會出現脫班情況。鑑於新聘車長培訓需時，兼且並非每一個後備車長都熟悉行走某一條巴士路線，故即使有後備車長亦可能無法成功配對行走需要車長的路線。據運輸署及巴士公司管理層人員反映，近年車長人手不足的原因，主要是勞工市場情況轉變，導致巴士車長一職相對缺乏吸引力，以及現職車長的流失率上升。運輸署曾就此與相關巴士公司管理層舉行會議商討，巴士公司亦已在二〇一一年及二〇一二年實行多項改善措施，情況此後已有改善。

43. 不過，車長人手不足的問題並未完全解決，有三間巴士公司的情況更有上升之勢，當局對此不能掉以輕心。以九巴而言，因車長人手不足引致巴士脫班的情況需要兩年時間才能改善，情況絕不理想。鑑於聘請足夠車長屬巴士公司的責任，亦是巴士公司可控制的範圍，當運輸署察覺到有巴士公司開始出現車長人手緊絀的跡象時，便應盡快跟進，督促相關的巴士公司從速解決問題。

車輛不足及車輛機械故障

44. 車輛不足及車輛機械故障引致巴士脫班佔一定的比率，而兩者亦屬巴士公司可控制的範圍。本署認為，運輸署應向巴士公司了解車輛不足及車輛機械故障的主要原因，並探討適當改善措施。

「其他原因」

45. 引致脫班的「其他原因」（見上文第 **24** 段）所佔的比率並不低。本署認為，運輸署應仔細分析目前籠統歸類為「其他原因」中的細項，並在有需要時找出相應解決脫班問題的方法。

「鬼巴」問題

46. 二〇一二年年中有報章報道，發現有一間專營巴士公司為求短時間「造靚條數」，而安排巴士在接近總站附近的中途站開出，直接駛回總站，便當作一個完整的班次。有關報道把這些班次稱為「鬼巴」。

47. 就此問題，運輸署隨即進行一連串的跟進工作，並就該巴士公司的部分路線進行調查。經調查後，運輸署表示，至今沒有確鑿的證據證明巴士公司曾涉及安排所謂「鬼巴」在路線上行駛。

48. 本署認為，有關「鬼巴」的說法是一個相當嚴重的指控，該署應密切留意有關報道，跟進調查，並在適當時向公眾交代情況。

處理巴士服務投訴

49. 就巴士班次失準、脫班或延誤的投訴，運輸署會要求有關巴士公司回應及提交相關營運資料作審閱。與此同時，該署一般會向巴士公司發提示信，要求後者留意改善。該署亦會因應情況安排路線調查。

50.　若發現巴士公司未有按「服務詳情表」規定提供服務，而脫班或班次失準的原因是巴士公司不能控制的（如交通擠塞、交通意外等），該署在需要時會與巴士公司共同研究改善措施。

51.　若導致脫班或班次失準的原因屬巴士公司可控制的範圍（如車長人手不足、車輛不足及車輛機械故障），而巴士公司沒有合理解釋或適時作出改善，該署會再向巴士公司發出提示信，要求即時採取改善措施。如情況持續，該署會發出警告信。

52.　至於何時發警告信，該署沒有硬性規定，要視乎個案的持續性及嚴重程度而定。

53.　該署在接獲書面投訴的 5 個工作天內必須發信認收，並須在 10 個工作天內回覆投訴人。若個案複雜，該署會先作初步回覆，並在 21 個工作天內詳覆。對於非常繁複的投訴個案，該署或需更長的時間處理，但會適時向投訴人交代原因。

個案研究

54.　本署綜合公眾人士提供的意見及投訴的資料，歸納市民對運輸署處理投訴之不滿如下：

- 只作轉介者，沒有自己作出調查；
- 該署如何查證巴士公司回應的資料屬實，令人質疑；
- 回覆投訴時間過長；以及
- 未能解決脫班或班次延誤的問題。

55.　本署揀選了多宗個案作詳細研究，以下撮要列出本署對其中三宗個案的觀察所得。

個案	**本署觀察所得**
個案一	• 運輸署確曾核對巴士公司先前提交的營運資料記錄，並進行路線調查；該署回覆時間大致符合內部指引規定。 • 然而，投訴人在一年多期間不斷提出類同投訴，但該署卻以處理單一投訴的手法，每次回覆只按該次投訴內容作出一式一樣的回應：解釋該次班次失準原因、告知調查結果、承諾繼續監察，但欠缺具體改善措施，

個案	本署觀察所得
	或是可見的改善成效。此外，該署的回覆亦多是不斷重複先前的回覆內容，實難怪投訴人不滿而不斷投訴。
個案二	• 在該署的初步調查階段，巴士公司已承認是因為車長缺勤及交通意外，以致巴士班次失準，因此，就個別投訴的起因而言，該署不需要作更深入調查。該署並非只求解釋個別事件，亦有進行路線調查及審視事涉巴士路線的脫班率，以監察較整體的脫班問題，值得讚許。 • 不過，該署未有就巴士公司多次因車長缺勤而採取進一步具體跟進行動，則有欠完善。
個案三	• 該署並非只作轉介，亦有核對巴士公司先前提交的營運資料記錄，並在有需要時作路線調查，更在投訴人提出質疑時，以不同方法查證巴士公司的解釋是否屬實，處理認真，亦在個別問題上回應了投訴人的的質疑。 • 由於該署未能有效解決投訴人關注的巴士脫班及延誤問題，而部門的回覆亦未能向投訴人清楚解釋該署有什麼中、長期的措施改善情況，投訴人對該署回應仍然不滿。 • 雖然該署未能每次均按內部服務承諾回覆投訴人，但由於有些投訴較繁複，該署需多次要求巴士公司解釋或索取進一步資料，故回覆需時，實可理解。然而，該署職員應按內部指引的規定，適時向投訴人發簡覆交代原因。

對運輸署處理投訴的總體觀察

調查及查證

56.　在有限的資源下，該署職員難以就每宗投訴對巴士公司提供的資料反覆查證或安排路線調查。然而，若過往已有大量對某路線的投訴，或投訴人多次投訴，則該署應考慮對巴士公司提供

的資料的真實性作反覆求證，並在回覆投訴人時全面向投訴人交代詳情，以釋除其疑慮。

57. 現時該署並無指引，幫助職員判斷在甚麼情況下需要進行查證或安排實地調查等工作。

回覆時間

58. 就處理較複雜的個案，該署需多次要求巴士公司解釋或索取進一步資料，故回覆投訴人需時，可以理解，惟須適時向投訴人發簡覆交代。

如何回應投訴

59. 在該署處理的大多數投訴中，其實職員已作出適當調查，亦已盡力回答市民，但市民仍然不滿，歸根結柢，是因為班次延誤問題未獲真正解決。

60. 運輸署在回答市民對巴士脫班的投訴時，並無提及相關巴士路線的整體脫班情況，就班次延誤問題是否嚴重，亦基於缺乏數據而無法掌握班次延誤問題。在回應大多數有關投訴時，該署只能給予概括的回覆，令投訴人懷疑該署有否認真跟進投訴。本署認為，該署在回覆投訴人時，應盡量提供足夠具體資料和數據，交代跟進詳情，以釋除其疑慮。

整體評論及建議

61. 此項主動調查的結果顯示，該署監察巴士行車班次的機制，有三大不足之處：

- 該署記錄的脫班率與市民心目中的脫班率有很大差異；
- 未有充分利用巴士公司提供的營運資料，就一些市民關注的問題作深入分析，以加強對巴士服務的監督；以及
- 對巴士公司的懲罰機制並不適切。

62. 此外，該署在處理及回覆關於巴士脫班或延誤的投訴方面，雖然職員大都有認真處理，但往往因未能給予投訴人確切的

回應而被人詬病。

63. 申訴專員向運輸署提出了 14 項建議，主要的建議包括：

(1) 檢討現行的懲罰機制（上文第 **18** 段）。

(2) 就巴士班次延誤問題進行探討及相關的數據分析；如有需要，應要求巴士公司在其日常提交的營運資料中加入相關數據（上文第 **20** 段）。

(3) 從速檢討脫班的定義，考慮按不同時段分別計算巴士脫班的情況（上文第 **23** 段）。

(4) 密切監察車輛數目的增長會否造成交通擠塞及影響巴士的行車速度（上文第 **31** 段）。

(5) 加強宣傳以推動巴士路線重組計劃，讓市民明白有關計劃的重要性及好處（上文第 **38** 段）。

(6) 繼續監察巴士公司車長人手不足的情況，當察覺到有巴士公司開始出現車長人手緊絀的跡象，即盡快跟進，督促相關的巴士公司從速解決問題（上文第 **43** 段）。

(7) 考慮制訂內部指引，幫助職員判斷在甚麼情況下需要進行查證或安排實地調查等工作(上文第 **57** 段)。

(8) 在回覆投訴人時，應盡量提供足夠具體資料和數據，交代跟進詳情，以釋除其疑慮(上文第 **60** 段)。

申訴專員公署

二〇一四年一月

Executive Summary

Direct Investigation into
Mechanism of Transport Department for
Monitoring the Frequencies of Franchised Bus Services

The Office of The Ombudsman has from time to time received complaints from members of the public against the Transport Department ("TD") for failing to properly monitor the operations of franchised bus companies. They alleged that certain bus routes were plagued with problems of delayed or even lost trips.

2. Although TD has put in place a mechanism to monitor the operations of franchised bus companies and established procedures for handling complaints from the public, the problems of delayed or lost trips have persisted and many members of the public are still dissatisfied with the Department's responses to their complaints. This shows that TD's monitoring mechanism is not entirely effective. There also seems to be room for improvement in the way TD responds to public complaints on these issues.

3. In this connection, The Ombudsman declared on 18 October 2012 this direct investigation into the mechanism of TD for monitoring the frequencies of franchised bus services and its complaint handling procedures with a view to identifying possible areas for improvement.

Laws and Regulations Governing Operations of Franchised Bus Companies

4. According to the Public Bus Services Ordinance ("PBSO", Cap 230), a franchised bus company shall, at all times during the franchise period, maintain to the satisfaction of TD a proper and efficient public bus service. It shall also keep proper records in respect of the operational data of its bus service and regularly furnish such records to TD.

5. Currently, TD has granted six franchises to the following five franchised bus companies:

- Kowloon Motor Bus Company Limited ("KMB");
- Citybus Limited (Franchise for Hong Kong Island and Cross Harbour Routes) ("Citybus 1");
- Citybus Limited (Franchise for Airport and North Lantau Bus Network) ("Citybus 2");
- New World First Bus Services Limited ("NWFB");
- Long Win Bus Company Limited ("LW"); and
- New Lantao Bus Company Limited ("NLB").

The five franchised bus companies now operate different bus routes throughout the territory, delivering a total of around 1.4 billion passenger-trips on average annually.

Statutory Penalties

6. Under the PBSO, if a franchised bus company fails to comply with the clauses of its franchise or provisions of the PBSO without reasonable explanation and follow-up action, the Chief Executive-in-Council ("CE-in-C") may impose on the bus company a financial penalty ranging from not exceeding $10,000 for the first occasion to a maximum of $50,000 subsequently. Furthermore, the PBSO stipulates that if a franchised bus company fails to maintain a proper and efficient public bus service without good cause, the CE-in-C may revoke its right to operate any specified routes or its franchise altogether.

Monitoring of Bus Service Frequencies

7. At present, TD monitors the service frequencies of franchised bus companies through the following means:

- requiring the bus companies to conduct "system audits" on their own internal control systems;
- reviewing the operational records furnished by the bus companies;
- conducting various forms of surveys and site inspections;
- requiring the bus companies to set out their performance benchmarks projected for the coming year in their annual Forward Planning Programmes; and
- requiring the bus companies to conduct passenger satisfaction surveys and submit the relevant reports to TD.

8. All bus companies are required to maintain records in respect of the following matters and furnish the verified records to TD after seven days:

- the time at which each bus is dispatched from the terminus on each route;
- the number of journeys and the total kilometres travelled daily by each bus on each route;
- the number of lost trips daily in relation to each route due to various reasons; and
- the number of bus drivers on duty each day and the number of reserve drivers each month.

9. TD will refer to the above records in handling complaints against bus companies or assessing their overall operations. As part of its on-going function for monitoring the frequencies of bus services, TD will also conduct regular analysis of such records.

Overall Observations on TD's Monitoring Mechanism

10. TD has sufficient channels for gathering the operational data on bus service frequencies, and the data collected are quite substantial and comprehensive. However, TD has not fully utilised these records to make in-depth examination into issues of serious public concerns (such as delayed bus trips and the dispatch of special buses). Furthermore, its verification of the operational records submitted by the bus companies is somewhat inadequate. TD mainly carries out random checks and conducts investigation when handling complaints, as well as relies on the "system audits" done by qualified auditors or certification bodies. We consider that TD should step up its verification of the operational records submitted by the bus companies.

Lost and Delayed Trips

Definition of Lost Trips

11. A service schedule is issued for each bus route specifying the service level to be maintained by the bus company, including the service hour and frequencies in different time periods. According to the definition currently adopted by TD, lost trips occur when the number of journeys actually travelled each day is less than the number specified in the service schedule for that bus route.

12. In the event of contingency or when temporary traffic arrangements are implemented due to festivals or special occasions, bus companies will adjust the frequencies of bus services according to actual needs. Special buses may also be dispatched directly to an intermediate bus stop to clear the backlog of passengers there. These special buses are counted into the frequencies of bus services and so no lost trips will incur as a result.

Situation of Lost Trips

13. Below were the lost trip rates of all the franchised bus companies between 2008 and 2012:

Bus company	2008	2009	2010	2011	2012
KMB	3.2%	3.3%	6.5%	8%	4.6%
Citybus 1	1.9%	1.5%	1.4%	1.9%	3.0%
Citybus 2	0.9%	0.5%	0.4%	0.9%	1.0%
NWFB	2.9%	2.2%	2.5%	3.1%	4.7%
LW	0.8%	0.5%	1.2%	2.6%	2.6%
NLB	0.5%	0%	0%	0.1%	0.1%

14. According to the passenger satisfaction surveys conducted by the bus companies between 2010 and 2012, there was a drop in the satisfaction level of passengers towards the stability of bus services:

Level of satisfaction	2010	2011	2012
Satisfied/Very satisfied	55%	55%	52%
Unsatisfied/Very unsatisfied	20%	26%	27%
No comments	25%	19%	21%

15. Over the past three years, there was an apparent rising trend in the number of complaints[1] received by TD through different channels against the franchised bus companies about irregular service frequencies, lost trips and delays:

Organisation	2010	2011	2012
Transport Complaints Unit	1,100	1,468	3,508
1823 Call Centre	875	1,612	3,485
Total no. of cases	**1,975**	**3,080**	**6,993**

16. TD noted that the lost trip rates had started declining since mid-2012 (see **para. 13**), but the number of passenger complaints about bus service frequencies had increased in the same year. TD believed that this could be attributable to the increasing public awareness of the responsibility of the franchised bus companies; the greater public concerns about bus services following extensive media reports on lost trips; and the popularity of personal telecommunication devices facilitating the public to lodge complaints through different channels.

Follow-up Measures Taken on the Problem of Lost Trips

17. In 2011 and 2012, TD found 549 and 719 lost trips respectively on the routes subject to its investigation. The follow-up measures taken included:

Follow-up measure	2011 (No.)	2012 (No.)
Issuing a reminder letter or email to the bus company	2,701	5,733
Telephone or meeting to discuss with the bus company	200	38
Revising the service schedule of the bus route	194	287
Issuing a warning letter to the bus company	6	2

[1] *TD has not taken out the duplication in the figures of complaints received as a result of complaints lodged by members of the public through different channels in relation to the same incident.*

As seen from the figures above, the number of reminder letters issued by TD to the bus companies for lost trips had increased substantially in those two years. We believe that this was related to the substantial increase in the number of complaints (see **para. 15**).

18. In the past 20 years, the Administration has only meted out on one occasion the statutory penalty applicable to non-compliant bus companies (see **para. 6**)[2]. Moreover, the fines lack deterrent effect, and the revocation of individual routes or the franchise altogether would not help to improve bus services in most cases. Besides, TD needs to seek approval from the CE-in-C before imposing any statutory penalty on a bus company and the relevant procedures can take a long time. In handling the problem of lost bus trips, TD actually only relies on the issuance of reminder or warning letters but the effectiveness is doubtful. The Department, therefore, should consider reviewing whether the existing system of sanctions is adequate and the need to put in place additional measures, such as publicising details of the warning letter issued on each occasion.

Delayed Bus Trips

19. TD did not conduct any statistical analysis on the problem and causes of delayed bus trips. It considered that delays in bus journeys did not necessarily result in lost trips. While delays were undesirable, it would still be acceptable if the bus companies, in cases where individual buses failed to leave on schedule, could take remedial actions and arrange for the next bus on the schedule to depart as soon as possible to avoid lost trips.

20. Since statistical data concerning delays in bus journeys were not available from TD, our investigators had conducted two site inspections to observe the actual situations. We found that there were delays in about 26% of the bus frequencies. The delays ranged from 1 to 20 minutes, and were less than 5 minutes in most cases (around 84%). Furthermore, we scrutinised the operational records of three of the bus routes that were more prone to complaints. Those records, provided by TD, covered every Monday between January and June 2013. We noticed that about 20% of the buses left the bus terminus at a time later than the scheduled departure time. Such delays ranged from 1 to 30 minutes, with 1 to 5 minutes being most common (around 81%). In view of the limited scope of our observations, TD should conduct an in-depth review and relevant data analysis of the problem of delayed bus trips. Where necessary, TD should ask the bus companies to include those relevant data in their regular submission of operational records, so that it could monitor and regulate more effectively the problems of "lost bus trips" and "delayed bus trips".

21. We do have reservations about TD's view on delayed bus trips. Rather, we consider that delayed bus services should include the following four situations:

---

[2] *In mid-1990s, Government invoked the PBSO to impose a fine of $8,000 on a franchised bus company. That bus company's franchise was not renewed subsequently because its overall performance was unsatisfactory.*

(1) There are lost trips at certain time periods, and the total number of journeys travelled on that route falls short of the required number for that day. So there are lost trips on that day as a whole;

(2) There are lost trips at certain time periods, but the frequencies of bus services in other periods are greater than the required number. So there are no lost trips on that day as a whole;

(3) Under special arrangements, some buses skip certain bus stops; and

(4) A bus fails to arrive at a bus stop on time and the delay is roughly equivalent to the scheduled interval between two buses.

22. In TD's view, only the first situation is regarded as lost trips. However, from the passengers' perspective, situations (1) to (4) should all be regarded as lost trips. The lost trip rates would certainly be higher if situations (2) to (4) were included in the calculation of lost trips. In view of the above, there is a significant discrepancy between TD's definition of lost trips and its view on delayed services on the one hand, and public expectations on the other. In fact, such a discrepancy might be relevant to the reason why the number of passenger complaints in 2012 about bus service frequencies still increased despite an improvement in the lost trip rates calculated by TD (see **para.16**).

23. We consider that for the passengers, serious delays and special bus trip arrangements are no different from lost trips. Hence, TD should quickly review its definition of lost trips and consider calculating the number of lost trips by dividing a day into different time periods.

Causes of Lost and Delayed Trips

24. TD has attributed lost and delayed trips to the following causes:

- shortage of bus drivers, inadequate buses/vehicle breakdowns;
- traffic congestion or road accidents; and
- "other reasons" such as bad weather, typhoons, road closure or traffic diversion due to public processions or major events, random checks on buses by law enforcement agencies or handling passenger problems during bus trips

25. Moreover, senior management and drivers of the bus companies are of the view that the excessive growth in the number of private cars and the serious problem of illegal parking have caused road obstructions, which in turn aggravate the problem of lost or delayed bus trips.

Traffic Congestion

Travel Speed

26. The travel speed of vehicles can often reflect the state of traffic congestion. According to the data on the travel speeds in respect of all vehicles on major roads between 2008 and 2012, the average speeds in different areas in 2012 were lower as compared with 2008. However, the data might not reflect the actual travel speeds of vehicles during the bus journeys. Buses must follow their scheduled routes and thus are more easily affected by congestion, while other vehicles can avoid the congested roads, but on the other hand, buses can benefit from traffic measures such as designation of bus lanes to remain unaffected by some congested roads. We noticed from newspaper reports quoting a bus company saying that the overall average travel speed of their buses decreased by 17% in 2012 as compared with 2007, showing that the travel speed of buses obviously became slower. TD should request the relevant data from the company concerned. If what the situation was as described, TD should conduct a review with the bus company to see whether the journey time of individual bus routes should be adjusted, the routes should be revised or bus route rationalisation should be implemented. Otherwise, TD should clarify and inform the public of the actual situation.

Traffic Congestion and Lost Trips

27. Whether the overall travel speed of buses has decreased in recent years is still to be verified, but traffic congestion has certainly aggravated the problem of lost bus trips. Over the past five years, the rates of lost trips caused by traffic congestion as recorded by all the bus companies were as follows:

Bus company	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
KMB	0.4%	0.4%	0.5%	0.6%	0.7%
Citybus 1	0.6%	0.6%	0.9%	0.9%	1.0%
Citybus 2	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%
NWFB	0.7%	0.6%	0.9%	1.2%	1.3%
LW	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
NLB	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

As seen from these figures, three major bus companies recorded an increasing trend in their lost trip rates caused by traffic congestion.

Causes of Traffic Congestion

Growth in the Number of Private Cars

28. TD has kept a close watch on traffic congestion in relation to the increasing number of vehicles. In 2011, the Administration increased the first registration tax for private cars to halt the rising trend.

29. In 2008 and 2012, there were 575,106 and 653,010 registered vehicles respectively. This showed an increase of 77,904 vehicles (around 13.5%), of which 71,556 were private cars (amounting to 91.9% of the total increase in the number of vehicles) while the growth of franchised buses was negative.

30. Over the past five years, there was no significant increase in the total number of vehicles or the total length of carriageways in Hong Kong. In 2008 and 2012, the total lengths of public carriageways were around 2,040 km and 2,090 km respectively.

31. TD indicated that the actual increase in traffic flow would not be in line with that of the number of vehicles because transport facilities have their maximum capacity. Even though the total number of vehicles has increased, there may be less vehicles running on the roads because of the expected congestion and delays. This means an increase in the total number of vehicles may not lead to traffic congestion and the growth rates of road networks and vehicles may not be proportional. We consider that TD should closely monitor the situation and assess whether the increasing number of vehicles will cause traffic congestion and thus affect the travel speed of buses.

Illegal Parking of Vehicles

32. In general, illegal parking is also one of the causes of traffic congestion. On receipt of complaints about illegal parking that causes obstruction to buses, TD will request enforcement action by the Police at the road section concerned. When bus operations are affected by illegal parking at a certain road section, TD will implement traffic management measures, rationalise the bus routes or adjust the bus schedules to reflect the actual journey time of the bus routes.

33. In 2011 and 2012, TD implemented improvement measures at a total of 17 locations where illegal parking had caused obstruction to buses. Such measures included requesting enforcement action by the Police and implementing appropriate traffic management measures at locations that warranted improvement. Moreover, bus companies have also approached the Police directly to request stringent enforcement actions at certain locations. TD believed that there had to be strong support from the Police to ensure the effectiveness of traffic management measures.

34. As most bus routes are planned along trunk roads where restricted zones are usually designated to prohibit loading/unloading and pulling over of vehicles, TD did

not regard the serious problem of illegal parking as a cause of lost bus trips. In this connection, our investigators have conducted site inspections at a number of locations and found that illegal parking during the specified time periods of restricted zones is common in some districts. Sometimes, it can cause serious obstruction to the buses stopping there or running through. We believe that the state of illegal parking may change after the service schedule is prepared. TD should, therefore, review the state of illegal parking and its impact on buses jointly with the bus companies and other Government departments concerned from time to time in order to work out improvement measures.

Implementation of Improvement Measures

35. To ensure more stable bus service frequencies, TD will study improvement measures with the bus companies. Such measures include adjusting bus journey time and rationalising bus routes.

Adjusting Bus Journey Time

36. Road condition can change because of social and economic development and the transport infrastructure. It may sometimes prevent buses from completing their journeys on schedule, thus resulting in lost or delayed trips. Where necessary, bus companies will apply to TD for adjusting the journey time to reflect the actual situation. Based on its observations from the routine monitoring of the bus companies, TD may also require the companies to make adjustment where appropriate.

Bus Route Rationalisation

37. Every year, TD reviews with the bus companies their bus route networks to identify those routes suitable for rationalisation in order to enhance the networks and relieve traffic congestion. In rationalising bus routes, TD is required to first consult the District Councils of the affected districts and revise the proposals if necessary. Duration of such consultation process may vary depending on the complexity of each proposal, the number of objections received and whether many districts are involved.

38. According to the data between June 2010 and May 2013, only less than 60% of the bus route rationalisation proposals submitted by TD to District Councils were implemented in the end. The implementation rate was low. We understand that bus route rationalisation (especially those proposals involving reduction in bus services) will inevitably cause inconvenience to passengers. However, allowing excessive buses to run on the roads would not only create traffic congestion but also aggravate the problem of air pollution. If the patronage of the bus routes concerned is low, it may increase costs and the likelihood of fare increase by bus companies. Hence, TD must balance the interests among different stakeholders. In fact, bus route rationalisation requires the patience, cooperation and support of various parties. We consider that TD should step up its publicity of bus route rationalisation and let the public know about the significance and advantages of such arrangements.

Concluding Remarks on Traffic Congestion

39. We understand that traffic congestion is not what the bus companies can control. Given that it is one of the major causes of lost or delayed bus trips, TD is duty-bound to tackle the problem. TD should, therefore, closely monitor the impact of increase in the number of vehicles on bus operations, as well as exercising tighter control on such lost and delayed trips and stepping up the publicity of bus route rationalisation.

Shortage of Bus Drivers

40. Another major cause of lost bus trips is the shortage of drivers. In the past five years, the rates of lost trips caused by this shortage were as follows:

Bus company	2008	2009	2010	2011	2012
KMB	1.2%	1.6%	4.4%	5.2%	2.6%
Citybus 1	0.2%	0.3%	0.2%	0.3%	0.8%
Citybus 2	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%
NWFB	0.3%	0.2%	0.4%	0.7%	1.1%
LW	0.1%	0.0%	0.3%	1.6%	2.1%
NLB	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

41. The problem of lost trips caused by the shortage of bus drivers was particularly serious in 2010 and 2011 and a leading bus company (KMB) was most seriously affected. Meanwhile, the same problem in another bus company (LW) was becoming more serious in 2011 and 2012.

42. All bus companies retain a certain number of reserve drivers to take the place of drivers who are temporary absent from duty or on leave. Nevertheless, lost trips still occur due to staff wastage and failure of bus companies to quickly recruit new drivers. Since training for new recruits takes time and some reserve drivers are not familiar with certain bus routes, bus companies may have difficulties in finding the right driver for the bus routes even if they have retained reserve drivers. TD and senior management of the bus companies have pointed out that the two major reasons for the shortage of drivers are changes in the labour market that made “bus driver” a relatively unattractive job and the increasing turnover rate of serving drivers. TD had discussed the issue with the management of the bus companies concerned, and the latter implemented a number of improvement measures in 2011 and 2012. The situation has improved since then.

43. Nonetheless, the shortage of bus drivers has remained a problem and it is becoming more serious in three bus companies. TD should take the matter seriously. In KMB's case, it was definitely not desirable that the company needed two years to improve the problem of lost trips caused by this shortage. Since it is the bus companies' responsibility to employ adequate drivers and this is within their control, TD should act quickly and urge the companies to solve the problem whenever there is any hint of a shortage.

Inadequate Buses and Vehicle Breakdowns

44. Lost trips are to a certain extent caused by inadequate buses and vehicle breakdowns and both factors are within the control of bus companies. We consider that TD should discuss with the bus companies the major reasons for inadequate buses and vehicle breakdowns and work out appropriate improvement measures.

"Other Reasons"

45. Quite a number of lost trips are due to "other reasons" (see **para. 24**). We consider that TD should carefully analyse the reasons which are now grouped under "other reasons" and find a solution to solve the problem of lost trips where appropriate.

"Phantom Buses"

46. In mid-2012, there was newspaper coverage about a franchised bus company trying to quickly "doctor the records" by sending buses to travel to the terminus directly from a nearby bus stop and then count it as a full trip. Such bus services were described by the media as "phantom buses".

47. In response, TD immediately took a number of follow-up actions and examined some routes of the bus company concerned. According to TD, no concrete evidence was found after investigation to prove that the bus company had arranged those so-called "phantom buses" to run on the routes.

48. We consider such allegation of "phantom buses" a serious accusation. TD should follow closely the media coverage, launch an investigation and inform the public of its findings where appropriate.

Handling Bus Complaints

49. As regards complaints about bus services relating to irregular service frequencies, lost trips or delays, TD will require the bus companies concerned to give an explanation and submit their relevant operational records for examination. Meanwhile, TD will generally issue reminder letters to urge the companies to improve. Depending on the situation, TD may also conduct surveys on the bus routes.

50. Where non-compliance with the service schedule is found in a bus company and the reasons for lost trips or irregular service frequencies are beyond the control of the bus company (e.g. traffic congestion and road accidents), TD will work out improvement measures with the company if necessary.

51. If the reasons for lost trips or irregular service frequencies are within the control of the bus company (e.g. shortage of bus drivers and buses and vehicle breakdowns) and the company fails to provide a reasonable explanation or make prompt improvement, TD will issue another reminder letter to demand immediate improvement measures. Should the problem persist, TD will issue a warning letter.

52. TD has no rigid rules on when such warning letters should be issued. It depends on how persistent and serious the problem is.

53. Upon receipt of a written complaint, TD will issue an acknowledgement in 5 working days, followed by a reply to the complainant within 10 working days. For complicated cases, an interim reply would be issued before giving a substantive reply within 21 working days. While exceptionally complicated complaint cases might require a longer time to process, TD would explain the reasons to the complainant as appropriate.

Case Studies

54. After collecting the views from the general public and examining the details of complaint cases, this Office has summarised below the public's dissatisfaction towards TD's complaint handling procedures:

- TD merely referred their complaints to the bus companies without taking up any investigation itself;
- the public had doubts over how TD verified the veracity of the information provided by the bus companies in response to complaints;
- TD took too long to respond to complaints; and
- TD failed to solve the problems of lost or delayed bus trips.

55. We had selected a number of complaint cases for more detailed examination. The following table is a summary of our observations in three of those cases.

Case	Our Observations
Case 1	● TD actually checked the operational records submitted by the bus company earlier and conducted route surveys. Its response time generally met the requirements of its internal guidelines. ● The complainant had lodged similar complaints time and again within a year or so, but TD only treated them the way it did a single complaint. Each reply, citing the content of the complaint in hand, was in the same format and pattern: giving an explanation for the irregular service frequencies, informing the complainant of the investigation results, and undertaking to continue to monitor the situation. There was no mention of specific improvement measures or expected service improvements. Besides, its replies were mostly a repetition of earlier responses. No wonder the complainant felt aggrieved and made persistent complaints.
Case 2	● During the initial stage of TD's investigation, the bus company admitted to bus drivers taking leave and traffic accident being the causes of irregular service frequencies. So there was no need for TD to conduct more in-depth investigations into the causes of individual complaints. It was commendable that TD not only sought an explanation for individual cases, but also conducted route surveys and scrutinised the lost trip rates of the bus routes concerned in order to obtain an overall picture of the problem of lost trips. ● Nevertheless, TD failed to take further follow-up actions when bus drivers taking leave had repeatedly led to irregular bus services. That was far from satisfactory.
Case 3	● TD did not merely refer the case to the bus company concerned, it also checked the operational records submitted by the company earlier, and conducted route surveys where warranted. When the complainant raised doubts, TD was also serious enough to cross-check in different ways whether the explanation given by the bus company was true. It was also able to clear the doubts raised by the complainant on certain matters. ● As TD failed to address effectively the complainant's concern over the problem of lost and delayed trips, or to explain

Case	Our Observations
	clearly in its replies the mid- and long-term improvement measures it would take, the complainant remained dissatisfied with TD's responses. ● Although TD could not meet its internal performance pledges every time when replying to the complainant, that was understandable because some of the complaints were more complicated and TD had to ask the bus company several times for explanations and additional information, hence a longer time in issuing replies. Nevertheless, TD officers should have followed internal guidelines and issue interim replies to explain to the complainant as appropriate.

Our Overall Observations of TD's Complaint Handling

Investigation and Verification

56. Resource constraints meant that TD officers could not possibly verify all the information provided by the bus companies or arrange for route surveys on each and every complaint. However, if a certain route had already attracted a large number of complaints, or when a complainant had lodged the same complaints repeatedly, then TD should consider verifying the information provided by the bus company. Its reply to the complainant should give a full explanation in order to address the complainant's concerns.

57. Currently, TD does not have any guidelines to help its officers to determine in what circumstances verification of information or site investigation would be warranted.

Response Time

58. It is understandable that for more complicated cases, TD needed to ask several times for explanation and further information from the bus companies. Therefore, it would take more time before issuing replies to the complainants. Nevertheless, interim replies should be issued as appropriate.

Replies to Complainants

59. For most of the complaint cases, TD officers had actually conducted proper investigations and tried their best to provide answers to members of the public. However, they remained dissatisfied because, after all, the problem of delayed trips had not been really resolved.

60. In its replies to the public's complaints about lost bus trips, TD did not mention the overall lost trip rates of the bus routes concerned. It also did not have a full picture of the extent of the problem of delayed trips because of inadequate data. Only generalised replies could be made in response to most of the complaints. This would just lead to doubts over whether TD had followed up the complaints seriously. We consider that in replying to complainants, TD should try its best to provide sufficient and specific information and data. A detailed explanation of its follow-up actions can also help to clear their doubts.

Overall Comments and Recommendations

61. The results of this direct investigation revealed that there are three major inadequacies in TD's mechanism for monitoring the frequencies of bus services:

- great discrepancy between the lost trip rates as perceived by the general public and those as recorded by TD;
- failure to make good use of the operational data provided by the bus companies for conducting in-depth analysis of issues of public concerns such that monitoring of bus services can be strengthened; and
- deficiencies in the current system of sanctions against the bus companies.

62. Furthermore, although TD officers were serious in handling and responding to most of the complaints about lost or delayed bus trips, the lack of substantive answers in their replies to complainants constituted a source of discontent.

63. The Ombudsman has made 14 recommendations to TD. The major ones include:

(1) to review the current system of sanctions (see **para. 18**)

(2) to examine the problem of delayed bus trips and conduct relevant data analysis. Where necessary, TD should require the bus companies to include those relevant data as well in their regular submission of operational records (see **para. 20**);

(3) to quickly review its definition of lost trips and consider calculating lost trip rates separately for different time periods (see **para. 23**);

(4) to gauge closely if the increase in the number of vehicles would lead to traffic congestion and affect the travel speed of buses (see **para. 31**);

(5) to step up publicity for bus route rationalisation plans to facilitate their implementation and let the public understand the importance and advantages of such plans (see **para. 38**);

(6) to continue to monitor the problem of bus drivers shortage in the bus companies. Once there is a hint of such shortage, it should take follow-up actions as soon as possible and urge the bus companies concerned to solve the problem promptly (see **para. 43**);

(7) to consider drawing up internal guidelines to help its officers to determine in what circumstances verification of information and site investigations should be arranged (see **para. 57**); and

(8) to try its best to provide sufficient and specific information and data, as well as a detailed explanation of its follow-up actions in its replies to complainants with a view to clearing their doubts. (see **para. 60**).

Office of The Ombudsman
January 2014

1

引言

1.1 申訴專員公署不時接獲市民投訴，指運輸署沒有妥善監管專營巴士公司的運作，以致某些巴士路線經常有班次延誤或脫班的情況出現。根據運輸署提供的資料，該署在二〇一〇年及二〇一一年透過不同渠道，分別接獲約 2,000 及 3,000 宗有關專營巴士服務班次失準、脫班或延誤的投訴。

1.2 雖然運輸署有機制監管專營巴士公司的整體運作，亦有機制處理市民的投訴，但巴士行車班次延誤或脫班問題持續，而不少作出投訴的市民對該署的回應，仍感到不滿。這顯示運輸署的監察機制似乎並不完全奏效，該署在處理市民投訴方面，似乎亦有改善空間。在二〇一二年年中，更有報章報道，指有「鬼巴」在路上空車行駛，涉嫌在班次上「篤數」。

1.3 為此，申訴專員在二〇一二年十月十八日宣布根據《申訴專員條例》（第 397 章）展開主動調查。

調查範圍

1.4 這項主動調查的審研範圍包括：

- 運輸署就專營巴士公司的行車班次的監察機制；
- 運輸署對市民投訴專營巴士公司服務的處理；以及
- 可予改善之處。

調查過程

1.5 在調查過程中，本署：

- 邀請公眾人士提供意見，隨後收到 200 多份公眾人士提

交的書面意見（包括對個別巴士路線的意見和就個別乘客向運輸署投訴的意見）;

- 到運輸署了解其收集巴士公司營運記錄的電腦系統的運作；
- 到運輸署了解其處理投訴的程序和審閱相關檔案資料；
- 參考了多方面的資料（包括公眾人士提交的意見），從而揀選了十多條巴士路線，作兩次實地觀察巴士行車班次的情況；
- 審研本署接獲最多投訴的三條巴士路線的營運資料，以了解巴士行車延誤情況；
- 多次實地觀察巴士在一些交通擠塞的熱點的上落客情況；以及
- 分別與不同的持份者（包括專營巴士公司的職工會代表和專營巴士公司的管理層）會面交流意見。

1.6 二〇一三年十二月二十四日，本署將調查報告的初稿送交運輸署評論，並於二〇一四年一月十四日收到該署的回應。經考慮及適當納入該署的意見後，本署於二〇一四年一月二十日完成這份報告。

2

巴士脫班和延誤的問題

背景資料

2.1 政府共發出六個專營權給五間專營巴士公司，分別為：

- 九龍巴士有限公司(「九巴」)；
- 城巴有限公司(港島及過海路線專營權)(「城巴一)」)；
- 城巴有限公司(機場及北大嶼山巴士網絡專營權)(「城巴二)」)；
- 新世界第一巴士服務有限公司(「新巴」)；
- 龍運巴士有限公司(「龍運」)；以及
- 新大嶼山巴士有限公司(「大巴」)。

五間專營巴士公司現時在全港經營不同的巴士路線，平均每年載客共逾 14 億人次。

監管專營巴士公司營運的法例及規定

2.2 專營巴士公司的營運受《公共巴士服務條例》(第 230 章)及專營權協議所規定。根據上述條例，專營巴士公司在專營期內的任何時間，須維持達至運輸署滿意程度的適當而有效率的公共巴士服務，並須就其巴士營運資料備存妥當記錄達至運輸署滿意程度，以及須按時向該署提供有關記錄。

脫班問題

2.3 運輸署會為每一條巴士路線制定一份「服務詳情表」，

訂定巴士公司須提供的服務水平，包括服務時間和在不同時段的班次等。巴士脫班是指個別巴士路線每日實際行走的班次數目少於該路線根據「服務詳情表」訂明的服務時間及班次計算需營運的班次數目；而個別巴士公司的「脫班率」是指有關巴士公司所有路線合共欠缺了的班次數目，與其根據各路線「服務詳情表」計算需營運所訂明的班次總數相比較的百分比。

2.4 當巴士公司遇上突發事故（如交通擠塞、交通意外）或因應節日及特別情況而實施臨時交通安排時，會因應實際情況需要而調整班次、或安排臨時特別班次直接前往中途站接載乘客，以加快疏導中途站的乘客。由於臨時特別班次乃因應實際特殊需要而調配，運輸署會視之為一個實際行走的班次，即不算脫班。

2.5 根據運輸署提供的資料，各專營巴士公司在二〇〇八年至二〇一二年期間的脫班率如下：

巴士公司	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年
九巴	3.2%	3.3%	6.5%	8%	4.6%
城巴一	1.9%	1.5%	1.4%	1.9%	3.0%
城巴二	0.9%	0.5%	0.4%	0.9%	1.0%
新巴	2.9%	2.2%	2.5%	3.1%	4.7%
龍運	0.8%	0.5%	1.2%	2.6%	2.6%
大巴	0.5%	0%	0%	0.1%	0.1%

行車延誤問題

2.6 突發事故除了導致巴士脫班外，亦會引致巴士行車延誤。運輸署認為，巴士行車延誤並不一定會構成脫班。出現延誤雖非理想，但若巴士公司在個別車輛未能按照原有時間開出時，能盡力採取補救措施，如盡快安排開出下一個班次，以避免脫班情況出現，則基本上可以接受。因此，該署沒有就巴士班次延誤的情況及原因進行統計和分析。

2.7 鑑於運輸署未能提供有關行車延誤的統計數字，本署曾兩次派員進行實地觀察，以了解巴士行車延誤的情況。本署人員在不同地點的巴士總站共觀察及記錄了 537 個由總站開出的巴士班次，其中 139 個班次（約 26%）比預定開出的時間有延誤，延誤的時間分布如下：

延誤時間（分鐘）	**班次數目（%）**
1-5	116（84%）
6-10	13（9%）
11-15	7（5%）
16-20	3（2%）
總計	139（100%）

2.8 結果顯示，延誤時間由 1 至 20 分鐘不等，大部分（約 84%）延誤時間少於 5 分鐘。

2.9 另外，就涉及較多投訴的三條巴士路線，本署亦審研了運輸署提供的在二〇一三年一月至六月期間的每個星期一的相關營運資料。本署留意到，由總站開出的實際時間比預定開出時間有延誤的班次約佔 20%。延誤時間由 1 至 30 分鐘不等。當中延誤 1 至 5 分鐘的最多，約佔 81%。

投訴數字

2.10 運輸署在過去三年透過不同渠道收到有關專營巴士服務班次失準、脫班或延誤的投訴數字[1]如下:

部門或機構	**2010 年**	**2011 年**	**2012 年**
交通投訴組	1,100	1,468	3,508
1823 電話中心	875	1,612	3,485
總數（宗）	**1,975**	**3,080**	**6,993**

上述數據顯示，投訴數字有明顯上升趨勢。

2.11 該署表示，由於巴士公司加緊並持續招聘和挽留車長，並因應交通狀況和實際運作環境，檢討和調整個別路線的「服務詳情表」，自二〇一二年年中開始，各間專營巴士公司的脫班情況已有改善，脫班率則有下降的情況(見上文第 **2.5** 段)。然而，二〇一二年乘客投訴巴士班次的數字上升，該署估計箇中的原因可能是：

- 市民對專營巴士公司的責任（包括遵從固定的行車時間表）認識加深；

[1] *由於市民可能會就同一個案透過不同渠道投訴，運輸署接獲的投訴數字未有扣除重複計算的個案。*

- 傳媒廣泛報道巴士服務脫班後提高市民對巴士服務的關注；以及
- 個人通訊器材日漸普及，市民更容易透過不同渠道作出投訴。

巴士脫班或行車延誤的原因

2.12 運輸署表示，導致巴士脫班或行車延誤的原因包括：

- 車長人手不足；
- 車輛不足；
- 車輛機械故障（即壞車）;
- 交通擠塞；
- 交通意外；以及
- 「其他原因」: 惡劣天氣、颱風、因遊行或大型活動而封路或改道、車輛被抽調進行突擊檢查、在車程中有乘客問題需要處理等等，

當中以車長人手不足為最主要的原因，而交通擠塞則為其次的原因。各巴士公司在過去五年的脫班原因的分類統計數字見**附件一**。

2.13 另外，部分巴士公司的管理層人員和車長亦提出，下列原因會令巴士脫班或行車延誤的情況惡化，而首兩項會導致交通擠塞：

- 車輛違例停泊嚴重，引致道路阻塞；
- 私家車數目增長過多，引致道路阻塞；
- 巴士優先使用道路的措施不足；以及
- 原先訂定的行車時間已因情況改變而無法達到。

對此，運輸署表示，已在不少路段和地點提供巴士優先使用道路的措施，例如巴士專線、巴士專用轉線位，以及巴士可在限制區內停車和接載乘客等。

3

對巴士行車班次的監察

監察機制

3.1 現時運輸署透過下列途徑監察專營巴士公司的行車班次情況：

- 規定巴士公司須就其內部監控系統進行「系統審核」(System Audit)；
- 審視巴士公司呈交的營運記錄；
- 進行不同類型的調查和實地視察；
- 要求巴士公司在每年的「遠期計劃」中列出其預期來年的服務指標；以及
- 要求巴士公司進行乘客滿意程度調查及提交報告。

「系統審核」

3.2 各間巴士公司一向有內部監控系統，以確保向運輸署提交的營運資料的準確性及完整性。另外，巴士公司與政府簽訂的專營權協議內亦有一項「系統審核」[2]條款，規定巴士公司須每年向運輸署提交一份由合資格審計師或認證機構擬備的報告，證明巴士公司已執行內部監控系統及按相關程序量度及記錄其營運數據及其他資料，以確保巴士公司向運輸署提交的營運數據及相關資料準確無誤。

審視營運記錄

3.3 巴士公司現時備存的記錄，包括了以下資料：

- 各條路線每班巴士從總站開出的時間；
- 各條路線巴士每日行走的班次數目及公里總數；

---

[2] *其中三間巴士公司的專營權協議內的「系統審核」條款分別在二〇一三年五月及七月才生效。*

- 各條路線巴士每日因受各因素影響而欠缺的班次數目；以及
- 每日當值車長人數和每月後備車長人數等。

巴士公司收集了上述數據後，會先在內部核實有關資料，然後在七天後透過與運輸署連接的電腦系統呈交營運資料予該署[3]。

3.4 運輸署表示會不時透過調查，主動核實巴士公司提交的營運資料的準確性。

3.5 運輸署在處理對巴士公司的投訴或有需要就巴士公司的整體服務作評估時，會參考上述由巴士公司提供的營運資料，亦會定期對這些資料作分析，用作對巴士班次的恆常監察之用。

調查和實地視察

(a) ***綜合設定界線調查***

3.6 運輸署每年會聘請顧問公司對每間專營巴士公司進行綜合設定界線調查。顧問公司會在調查當天早上於特定地點收集每條路經該些地點的巴士路線的巴士數目及種類，以及實際行走的班次。該署進行此調查的目的為收集各間專營巴士公司的整體出車率及調派各條路線的巴士車種和數目，以便監管整體巴士運作及出車情況。

(b) ***個別路線調查***

3.7 因應個別投訴，運輸署會委聘顧問公司進行個別路線調查，以收集個別巴士路線在總站或中途站在某時段內所提供的服務水平及乘客需求情況，收集的資料包括路線實際行走的班次、巴士抵達和開出時間、行車時間、調配的巴士數目等。

(c) ***實地視察***

3.8 為了日常監察個別巴士路線的服務水平和乘客需求情況，以及調查個別投訴的內容，該署亦會派職員進行實地視察，以了解有關路線在事涉地點和某時段內的運作情況，並找出引致投訴的原因。

---

[3] *其中一間巴士公司現時每月透過電郵呈交營運資料予運輸署。*

(d) 統計數字

3.9 過去兩年，運輸署就監察專營巴士服務進行的調查及視察數目如下：

項目	2011 年	2012 年
綜合設定界線調查	1	1
個別路線調查	1,120	1,464
實地視察	216	267

(e) 監察顧問公司

3.10 若是委聘顧問公司進行綜合設定界線調查及個別路線調查，該署會不時派職員作突擊實地視察，以確保顧問公司員工在進行調查時的表現符合該署的要求。顧問公司提交調查報告後，該署亦會核實報告內容。

預期來年服務指標

3.11 運輸署與巴士公司簽訂的專營權列明，巴士公司每年須向該署提交「遠期計劃」。在「遠期計劃」內，巴士公司會列出其預期來年的服務目標，巴士公司須按這些目標提供巴士服務。

乘客滿意程度調查

3.12 在專營權的規定下，專營巴士公司每年會定期進行乘客滿意程度調查。運輸署會統一協調及協助三間涉及較多路線的專營巴士公司聯合進行招標工作，揀選一間合適的顧問公司，以同一方法和標準，每年四次以電話問卷形式進行調查；另外兩間規模較小的專營巴士公司則自行揀選顧問公司，每年一次派員登車或在總站，以當面訪問的問卷調查方式進行。

3.13 上述調查的範圍包括乘客對巴士班次穩定性的意見及滿意程度。在二〇一〇年至二〇一二年，調查結果顯示乘客對巴

士班次穩定性的滿意程度出現下降的情況：

滿意程度	**2010 年**	**2011 年**	**2012 年**
滿意／非常滿意	55%	55%	52%
不滿意／非常不滿意	20%	26%	27%
無意見	25%	19%	21%

就服務未符合規定的跟進工作

3.14 在二〇一一年及二〇一二年，該署分別留意到有 549 次及 719 次所調查的路線出現脫班。就此，該署的跟進工作如下：

跟進項目	**2011 年（次）**	**2012 年（次）**
向巴士公司發出提示信或電郵	2,701	5,733
與巴士公司透過電話或會議討論	200	38
修訂巴士路線的「服務詳情表」	194	287
向巴士公司發出警告信	6	2

3.15 上述數字顯示，在該兩個年度運輸署大幅增加了對巴士公司就脫班情況發出的提示，這相信與投訴數字也大幅增加有關（見上文第 **2.10** 段）。然而，數千次的書面提示究竟有多大效力，不易判斷。從上表提到的八次發出的警告信中，本署留意到，其中七封均是向同一間公司發出。初時發出的，是針對個別巴士路線，最後兩封則是由運輸署署長親自發出，提出對該公司的整體脫班率的嚴重關注，而且用詞愈趨強硬，明文表示若再不見改善，便會考慮懲罰措施。其後運輸署認為有關巴士公司已作出改善，故沒有採取進一步行動。

法定罰則

3.16 根據《公共巴士服務條例》第 22 條，如專營巴士公司沒有遵從其專營權條款或條例規定，而又未有合理解釋及跟進行動，行政長官會同行政會議可向該巴士公司施以罰款，金額由首次不超過 10,000 元至其後最高的 50,000 元不等。另外，條例第 24 條訂明，如專營巴士公司無良好原因而沒有遵從其專營權條款或條例，維持適當而有效率的公共巴士服務，行政長官會同行政會議可撤銷該巴士公司經營某路線的權利或撤銷全部專營權。

3.17 過去二十年，政府曾引用上述罰則一次，對一間專營巴士公司罰款 8,000 元[4]。其後，因該巴士公司的整體服務表現欠理想，政府不再延續其專營權。

本署觀察所得

3.18 運輸署有足夠渠道收集有關巴士行車班次的營運資料，而收集的資料亦相當大量詳盡。然而，該署未有充分利用這些資料，對一些市民關注的問題（例如：巴士班次延誤、特別班次的調度等），進行深入研究。

3.19 在核實巴士公司的營運資料方面，該署主要依賴合資格審計師或認證機構進行的「系統審核」，以及透過日常監察或處理投訴時進行調查。雖然該署表示會不時透過調查，主動核實巴士公司提交的營運資料的準確性（上文第 **3.4** 段），但本署調查發現，該署在過去六年只曾於二〇一二年進行五次較有規模的主動核實工作，明顯地不足夠。

3.20 在罰則方面，政府在過去二十年只曾一次引用對於巴士公司違規的法定罰則（見上文第 **3.17** 段）。罰款的金額亦不具阻嚇性；而撤銷個別路線或全部專營權的罰則，於大多數情況下無助於改善服務。況且，該署擬對巴士公司作出法定懲罰，必須首先得到行政長官會同行政會議的批准，程序需時。對於巴士脫班的問題，該署實際只是倚賴發出提示信或警告信，但其效力令人生疑。因此，該署應考慮檢討現行的懲罰機制是否適切，是否需要增加措施，如對外公布每次發出警告信的詳情等。

[4] *一九九五年中秋節前夕，由於某巴士公司經營中環至山頂的路線未有根據運輸署批准的「服務詳情表」內訂明的時間表及班次營運，沒有開出原定的尾班車，以致約 200 名乘客在中秋節凌晨滯留在山頂。*

4

交通擠塞

4.1 根據運輸署提供的資料(**附件一**),交通擠塞和車長人手不足是導致巴士脫班的首兩大主因。這一章先探討交通擠塞及其引起的問題。

4.2 各巴士公司在過去五年因交通擠塞而引致的脫班率如下:

巴士公司	**2008 年**	**2009 年**	**2010 年**	**2011 年**	**2012 年**
九巴	0.4%	0.4%	0.5%	0.6%	0.7%
城巴一	0.6%	0.6%	0.9%	0.9%	1.0%
城巴二	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%
新巴	0.7%	0.6%	0.9%	1.2%	1.3%
龍運	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
大巴	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

4.3 數字顯示,三間主要的巴士公司因交通擠塞而引致的脫班問題有上升趨勢。換言之,因交通擠塞而導致巴士脫班的問題有惡化跡象。

4.4 巴士路線網絡覆蓋各區大小街道,在個別交通繁忙的路段,交通擠塞會導致巴士班次失準甚或脫班。此外,若巴士延長行車時間,以致未能準時抵達總站時,巴士公司會調節受影響的路線班次或調配巴士直接前往中途站接載乘客。

4.5 有巴士公司職工會代表及巴士公司管理層人員認為,私家車數目增長過多,以及車輛違例停泊情況嚴重,是引致道路阻塞的主因,繼而導致巴士脫班或行車延誤。

行車速度

4.6 車輛行駛的速度，可反映交通擠塞的情況。由二〇〇八年至二〇一二年，所有車輛在主要道路的行車速度的變化如下：

年度	平均行車速度（公里／小時）		
	香港島	九龍	新界
2008	21.5	24.7	44.2
2009	21.3	24.9	42.9
2010	19.8	23.7	39.9
2011	20.1	24.2	40.2
2012	20.8	23.9	40.4

4.7 數字顯示，在二〇一二年，各區的平均車速均比二〇〇八年的平均車速慢。

4.8 此外，由於巴士須行走既定路線，而其他車輛可選擇避免行經擠塞的道路，同時，巴士亦可能受惠於巴士專線等交通措施以避免受某些擠塞的道路影響。因此，上文第 **4.6** 段所列的數據，未必能反映巴士實際面對的路面行車速度。儘管如此，上文第 **4.2** 段的數據顯示，因交通擠塞而導致巴士脫班的問題確有惡化跡象。

4.9 在二〇一三年十二月有報章報道，其中一間巴士公司指，比較二〇一二年與二〇〇七年的巴士平均行車時間，有 99%的路線的平均實際行車時間延長，整體平均延長了 17%實際行車時間。

4.10 本署未能核實上述報道的準確性，但運輸署作為運輸監察部門，有責任了解實情。若證實情況屬實，應與巴士公司檢討，需否修改個別路線的行車時間、行經路段或進行路線重組。若數據不實，該署實應向公眾澄清，以正視聽。

導致交通擠塞的原因

私家車數目增長

4.11 運輸署一直有留意車輛數目增長導致交通擠塞的情況。政府在二〇一一年增加汽車首次登記稅，以遏止車輛的增長。

附件二顯示由二〇〇八年至二〇一二年，各類車輛登記及領牌數字。

4.12 數字反映，二〇〇八年及二〇一二年的車輛領牌總數分別為 575,106 輛及 653,010 輛，增長數目為 77,904 輛（約 13.5%），當中私家車的增長數目為 71,556 輛，約佔整體車輛增長數目的 91.9%，而專營巴士的數目則為負增長。

4.13 過去五年，香港汽車的總數量增長雖然並不算多，但整體行車道路的總長度，亦無顯著增長：在二〇〇八年及二〇一二年，公共行車道路的總長度分別為約 2,040 公里及約 2,090 公里。

4.14 運輸署認為，由於交通運輸設施均有其容量限制，實際在道路上車流的增長幅度，不會與車輛數量增長的比率相同。縱使車輛總數量有所增加，駕車出行的數量會因為預期可能產生的延誤而相應減少。因此，整體車輛數目增加不一定造成交通擠塞，道路網絡與車輛數量的增長幅度亦不成正比。本署認為，對於車輛數目的增長會否造成交通擠塞，以致影響巴士的行車速度，該署應密切監察情況，並對業界的指稱（見上文第 **4.5** 段）作出回應。

車輛違例停泊

4.15 一般而言，車輛違例停泊亦是導致道路擠塞的一個原因。就有關違例泊車妨礙巴士行駛的投訴，運輸署會要求警方到有關路段採取執法行動。就個別路段違例泊車問題而影響巴士的運作，該署會實施交通管理計劃、修改行車路線或調整時間表來反映個別巴士路線實際的行車時間。

4.16 就違例泊車妨礙巴士行駛的問題，該署於二〇一一年及二〇一二年合共在 17 個受影響的地點，作出改善，包括要求警方執法，及在一些合適的地方實施一些可行的交通管理措施使巴士運作更為暢順，例如遷移巴士站的位置、延長上落客貨禁區限制的時間，以期縮短其他車輛的上落客貨的時間來減低阻礙巴士的運作。另外，巴士公司亦有就個別違例停泊車輛的地點直接要求警方加強執法。該署認為，實施交通管理措施時，需要警方大力配合執法，方能奏效。

4.17 該署亦認為，由於大部分巴士路線行經主要幹道，而主要幹道一般都已劃為限制區，禁止車輛上落客及停車，而且巴士公司在建議「服務詳情表」的行車時間及班次時（見下文第 **4.21 – 4.23** 段），應已計算各條巴士線沿途的交通情況（包括有否車輛經

常違例停泊的情況)，正如巴士公司會計算沿線各巴士站上落乘客所需時間一樣。因此，運輸署不認同違例泊車嚴重是導致巴士脫班的原因。

4.18 對於運輸署與業界就此問題有不同意見（見上文第 **4.5** 及 **4.17** 段)，本署的調查員曾到多個地點進行實地視察，發現一些地區（例如：尖沙咀永安廣場對面的梳士巴利道，以及銅鑼灣近電業城的軒尼詩道）在劃為限制區的時段，不時有車輛違例停泊的情況出現，違例停泊情況偶爾更嚴重阻礙巴士靠站或行駛。

4.19 本署認為，違例泊車的情況在制定「服務詳情表」後會有所改變，該署應聯同巴士公司及有關部門不時重新檢視車輛違例停泊的情況及對巴士行車的影響，從而制訂相應改善措施。

實行的改善措施

4.20 為穩定巴士班次，運輸署會與巴士公司共同研究改善方案，包括修改行車時間及重組巴士路線。

修改行車時間

4.21 巴士公司在開辦新的巴士路線或改動現有巴士路線行經路段時，會先進行試路，以訂定路線的距離及所需行車時間。不過，路面情況會由於社會經濟發展及交通基建而有所改變，令巴士未能在原先訂定的行車時間內完成車程（即從一個總站至抵達另一個總站)，造成脫班或行車延誤。因此，巴士公司會不時因應個別巴士路線的營運情況的改變向該署提出申請，修改行車時間，以反映實況。另一方面，該署亦會因應日常監察巴士服務所得的調查結果，在有需要時主動要求巴士公司修改個別巴士路線的行車時間。

4.22 在接獲巴士公司更改「服務詳情表」所編訂行車時間的申請後，運輸署會進行調查，以了解實際行車時間，並處理申請。

4.23 在二〇一一年及二〇一二年，各巴士公司共提出 137 項巴士路線修改行車時間的申請，該署批准了 124 項，當中 57 項申請在一個月內完成審批。視乎個別申請是否已具備充足及可信賴的資料，以及乘客受影響的情況，審批時間最長需時十個月，最短需時一個星期。

巴士路線重組

4.24 由於巴士路線的服務範圍或行車路線重疊會加重路面擠塞情況，為優化巴士路線的網絡及紓緩交通擠塞情況，該署每年均會與各巴士公司檢討其巴士路線網絡，選擇合適的路線進行路線重組計劃。

4.25 在實行巴士路線重組前，該署須諮詢受影響地區的區議會。若有反對意見，該署在需要時會修改方案，然後再進行諮詢。諮詢過程所需的時間因應每個方案的複雜性、接獲的反對意見的多寡，以及是否跨地區而有所不同。

4.26 據二〇一〇年六月至二〇一三年五月的資料，有關巴士路線重組的統計數字如下：

年度	**2010 年 6 月 至 2011 年 5 月**	**2011 年 6 月 至 2012 年 5 月**	**2012 年 6 月 至 2013 年 5 月**
經運輸署審研後呈交的路線重組計劃方案	89	44	103
遭反對而需撤回的方案	44	14	43
實施的方案*	45	30	60

* 包括少數遭區議會反對的方案

4.27 雖然通過重組巴士路線減少不必要的車流，有助改善空氣質素和紓緩擠塞，但在重組服務後或會令一些乘客要改變乘車習慣或造成不便，故經常會因地區人士反對而進展緩慢。然而，該署在二〇一三年着力推動巴士路線重組，合共取消了 15 條低用量的巴士路線或將該等路線與其他路線合併，縮短了 4 條巴士路線，並減少了約 100 條路線的班次。該署在二〇一三年六月至十一月已實施的巴士路線重組計劃方案的數目是 39 個，數目較往年同期為多。

4.28 從上文第 **4.26** 段可見，過去三年呈交給區議會的路線重組計劃方案眾多，但最終通過實施的方案不足 60%，成功率並不理想。本署明白，巴士重組安排（尤其是涉及減少服務的建議）

難免會對現有的乘客造成不便。另一方面，大量巴士在路面行走，不但會造成交通擠塞，增加空氣污染，如有關路線的載客率偏低，更有可能增加巴士公司的成本和加價壓力。因此，運輸署必須在不同持份者的利益之間作出平衡。要改善交通擠塞問題，巴士路線重組是重要的一環。然而，巴士重組計劃的順利執行，有賴各方的包容、合作及支持。因此，本署認為，該署應加強宣傳以推動巴士路線重組計劃，讓市民明白有關計劃的重要性及好處。

交通擠塞引起的問題

巴士脫班問題

4.29 有關交通擠塞而引致的巴士脫班的數字及上升趨勢，見上文第 **4.2** 段及 **4.3** 段。

巴士延誤問題

4.30 如上文第 **2.6** 段所述，運輸署認為巴士行車延誤不一定會造成脫班，若巴士公司已採取措施避免脫班，如盡快安排開出下一個班次，則情況可以接受。另外，該署會因應市民的投訴，對相關路線在涉事的時段進行調查，來審視該路線班次的延誤情況，但該署並沒有就各條巴士路線整體班次的延誤情況作出恆常和系統性的分析和監察。

4.31 本署對於運輸署的看法甚有保留。本署收到市民的投訴及意見，均認為從乘客的角度來看，巴士班次延誤過久等同脫班，不能接受。該署對巴士脫班的定義（見上文第 **2.3** 段）和班次延誤的看法（見上文第 **2.6** 段），與市民的感受有很大落差。事實上，市民在車站候車時，往往發覺按有關路線的「服務詳情表」巴士應到站，但等候良久仍不見巴士到來。出現這情況有四種可能性：

(i) 在相關時段出現脫班，而以整天計算，班次數目未能符合規定，當天仍屬有巴士脫班；

(ii) 在相關時段有巴士脫班，但在其他時段班次數目較規定多，故以整天計算並無脫班；

(iii) 因應特殊情況的安排，有關班次不停該站；以及

(iv) 巴士到站的時間有延誤，延誤的程度近乎兩班車

的相隔時間。

在這四種可能性中，只有第一種會被運輸署列為「脫班」，其餘三種均不會；但對乘客而言，上述四種情形，感覺上實與巴士脫班無異。本署相信，若把第(ii)至第(iv)種情形亦計算為脫班，脫班率必定更為嚴重。事實上，二〇一二年乘客投訴巴士班次的數字在運輸署計算的脫班率得到改善的情況下上升（見上文第 **2.10** 段），與該署對巴士脫班的定義和市民的感受有很大落差，亦可能有關。

4.32 顯而易見，若某路線在市民需要巴士服務的時段（如繁忙時段）少了一個班次，即使巴士公司在當天其他時段（如非繁忙時段）巴士班次數目較規定多，對相關市民而言是毫無幫助。同樣，在繁忙時段巴士班次數目較規定多，對非繁忙時段的乘客而言，亦是無濟於事。但以運輸署現時的脫班定義計算，上述情況並無脫班。因此，單以某一天來計算脫班率，並不能反映巴士服務的實際情況。

4.33 另外，本署的實地觀察（見上文第 **2.7 - 2.8** 段）雖然顯示延誤的時間大部分不算長，不過，對等候班次疏落的路線的乘客而言，便會感到延誤情況嚴重。例如巴士實際延誤 10 分鐘，但因其班次為 25 分鐘一班車，故兩班巴士相隔 35 分鐘，候車乘客便會感到很久都沒有巴士抵達。

4.34 此外，若因一班巴士延誤很久（例如是 15 分鐘）才到達總站或照顧需求高中途站的候車乘客，站長可能會因應情況調派該巴士直接駛往一個中途站，在這情況下，在巴士不停站的首數個中途站候車的乘客，便會感到是巴士脫班。

4.35 以現時運輸署對「巴士脫班」的定義（以一整天計算）而言，交通擠塞造成的問題，主要是班次延誤，而非脫班，因為前者是交通擠塞的直接結果，若巴士公司能加密當天往後的班次，又或安排特殊班次，便不會出現「脫班」。然而，如上文所述，嚴重的班次延誤和特殊班次安排，對乘客而言均與脫班無異。可見，運輸署現時對「脫班」的定義，以及不對班次延誤作任何監察，與市民對巴士服務的要求和對該署的監管角色的期望，有很大落差。本署認為，該署應從速檢討脫班的定義，考慮把一天分為不同時段，分別計算巴士脫班的情況。

4.36 至於巴士班次延誤問題，本署曾進行的實地觀察（見上文第 **2.7** 段）及營運資料的研究（見上文第 **2.9** 段），規模非常有限，整體情況如何，有待運輸署深入研究。本署認為，該署應就

巴士班次延誤問題進行探討及相關的數據分析；如有需要，應要求巴士公司在其日常提交的營運資料中加入相關數據，從而對「巴士脫班」和「班次延誤」問題，作出更有效的監察和規管。

總結

4.37 本署理解，交通擠塞並非是巴士公司可控制的因素，但鑑於它是造成巴士脫班／班次延誤的主因之一，要解決此問題，運輸署實是責無旁貸。因此，該署必須密切監察車輛數目的增長對巴士運作的影響，以及加強對巴士脫班和班次延誤的監控，以及就巴士路線重組計劃加強宣傳工作。

5

車長人手不足

及其他問題

車長人手不足

5.1 車長人手不足是另一個導致巴士脫班的主要原因。過去五年，巴士公司因車長人手不足而引致的脫班率如下：

巴士公司	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年
九巴	1.2%	1.6%	4.4%	5.2%	2.6%
城巴一	0.2%	0.3%	0.2%	0.3%	0.8%
城巴二	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%
新巴	0.3%	0.2%	0.4%	0.7%	1.1%
龍運	0.1%	0.0%	0.3%	1.6%	2.1%
大巴	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

5.2 上述數字顯示，因車長人手不足而導致巴士脫班的問題，在二〇一〇年及二〇一一年特別嚴重，尤以一間主要的巴士公司（九巴）為甚，而另一間巴士公司（龍運）則於二〇一一年及二〇一二年明顯轉趨嚴重。若與因交通擠塞而導致的脫班率（見上文第 **4.2** 段）比較，可見車長人手不足對上述兩間巴士公司影響較大。

5.3 各巴士公司均設有一定數目的後備車長，以備當有車長臨時缺勤或放假時補上。一般而言，巴士公司應可按其營運操作模式、車長的假期福利、車長過往申請病假的情況，以及車長流失率等一系列數據，訂定及聘請適量的後備車長。然而，若車長流失率上升，巴士公司又未能及時招聘足夠新車長，以致缺勤的車長人數多於後備車長的人數時，便會有脫班的情況出現。鑑於新聘任的車長培訓需時，兼且並非每一個後備車長都熟悉行走某

一條巴士路線，故即使有足夠數量的後備車長當值，亦可能無法成功配對行走因車長缺勤而需後備車長的路線。因此，一旦出現人手短缺，情況往往不易即時解決。

5.4 據運輸署及巴士公司管理層人員反映，近年車長人手不足的原因，主要是勞工市場情況轉變，導致巴士車長一職相對缺乏吸引力，以及現職車長的流失率上升。

5.5 就車長人手不足的問題，運輸署曾與相關巴士公司管理層舉行會議商討。就此，巴士公司已在二〇一一年及二〇一二年實行多項改善措施，包括積極招募車長及培訓車長、加強與現有車長的溝通、改善工作環境等。另外，該署亦鼓勵巴士公司密切留意改善車長的工作、休息及用膳時間等安排，以吸引更多人入行。根據上文第 **5.1** 段的表列數字，就其中一間受車長人手不足影響最大的巴士公司（即九巴）而言，因這因素而引致脫班的情況，從二〇一二年起已有改善。

5.6 不過，上述數字亦顯示，車長人手不足的問題並未完全解決。雖然在一間主要的巴士公司方面，情況有明顯改善，但其他三間巴士公司的情況卻有上升之勢。雖然以比例而言未算嚴重，但當局對此不能掉以輕心。以九巴而言，因車長人手不足引致巴士脫班的情況需要兩年時間才能改善，情況絕不理想。因此，運輸署必須密切監察此情況。鑑於聘請足夠車長屬巴士公司的責任，亦是巴士公司可控制的範圍，當運輸署察覺到有巴士公司開始出現車長人手緊絀的跡象時，便應盡快跟進，督促相關的巴士公司從速解決問題。

車輛不足及車輛機械故障

5.7 本署留意到，車輛不足及車輛機械故障引致巴士脫班佔一定的比率（見**附件一**），而兩者亦屬巴士公司可控制的範圍。事實上，一些主要巴士公司因車輛機械故障引致巴士脫班的比例，與它因交通擠塞引致巴士脫班的比例，亦相去不遠。本署認為，運輸署應向巴士公司了解車輛不足及車輛機械故障的主要原因，並探討適當改善措施。

「其他原因」

5.8 本署留意到，因「其他原因」引致脫班所佔的比率並不

低（見**附件一**），而運輸署現時並無詳細一一了解各項「原因」的分類，實有不足之處。本署認為，為深入了解脫班問題，運輸署應仔細分析目前籠統歸類為「其他原因」中的細項，以探究是否應將某些細項原因分別歸類，並在有需要時找出相應解決方法，以紓緩脫班的問題。

「鬼巴」問題

5.9 二〇一二年年中有報章報道，發現有一間專營巴士公司為求短時間「造靚條數」，而安排巴士在接近總站附近的中途站開出，直接駛回總站，便當作一個完整的班次。有關報道把這些班次稱為「鬼巴」。

5.10 就此問題，運輸署於二〇一二年六月去信該巴士公司，並與該巴士公司管理層舉行會議，責成巴士公司必須清楚記錄行車班次，而一些不在「服務詳情表」內列出而臨時安排的特別班次，不得記錄為一個正常營運班次。

5.11 同年六月至八月，該署兩度就該巴士公司的部分路線進行調查，結果顯示班次大致正常。與此同時，該署考慮到巴士公司因交通擠塞、巴士機械故障等問題，有需要安排特別班次前往某個中途站才開始接載候車乘客，遂接納巴士公司的解釋，把這類特別班次的安排，看作是一個正常安排[5]。運輸署表示，至今沒有確鑿的證據證明巴士公司曾涉及安排所謂「鬼巴」在路線上行駛。

5.12 本署理解，巴士公司有時確需要安排臨時特別班次往某個中途站接載乘客。然而，有關「鬼巴」的說法是一個相當嚴重的指控，若然一如上文第 **5.9** 段提及的媒體報道，有巴士班次純為避免出現脫班而在接近尾站的中途站開出，直接駛回總站，情況絕不能接受。

5.13 事實上，就「鬼巴」一事，市民對於運輸署曾作出的跟進工作毫不知情，因此，市民對「鬼巴」是否存在仍有不同的猜測。本署認為，該署應密切留意有關報道，展開跟進調查，並在適當時向公眾交代情況。

[5] *有關計算營運班次最新安排，見上文第* ***2.4*** *段。*

6

處理巴士服務投訴

初步調查

6.1 就巴士班次失準、脫班或延誤的投訴，運輸署會首先分析投訴內容，並要求有關巴士公司回應及（如有需要）提交相關營運資料作審閱，以了解所涉巴士路線有否按「服務詳情表」訂定的班次和時間表提供服務。與此同時，該署一般會向巴士公司發提示信，要求後者留意改善。該署亦會因應情況安排路線調查。

投訴涉及巴士公司不能控制的因素

6.2 若發現巴士公司未有按「服務詳情表」規定提供服務，該署會要求巴士公司作出解釋。若脫班或班次失準的原因是巴士公司不能控制的（如交通擠塞、交通意外等），該署會留意有關情況是否經常發生。如有需要，該署會與巴士公司共同研究改善措施，如改善道路環境、修改行車路線、調整時間表以配合實際情況。

投訴涉及巴士公司可控制的因素

6.3 若導致脫班或班次失準的原因屬巴士公司可控制的範圍（如車長人手不足、車輛不足及車輛機械故障），而巴士公司沒有合理解釋或適時作出改善，該署會再向巴士公司發出提示信，要求即時採取改善措施。如情況持續，該署會發出警告信。

6.4 至於何時發警告信，該署沒有硬性規定，要視乎個案的持續性及嚴重程度而定。

回覆投訴的時限

6.5 根據運輸署的內部指引規定，該署在接獲書面投訴的 5 個工作天內必須發信認收，並須在 10 個工作天內回覆投訴人。若個案複雜，該署會先作初步回覆，並在 21 個工作天內詳覆。對於非常繁複的投訴，該署或需更長的時間處理。在此情況下，該署會適時向投訴人交代原因。

個案研究

6.6 本署綜合公眾人士提供的意見（見上文第 **1.5** 段）及本署曾處理的相關投訴的資料，歸納市民對運輸署處理投訴的不滿如下：

- 只作轉介者，沒有自己作出調查；
- 該署如何查證巴士公司回應的資料屬實，令人質疑；
- 回覆投訴時間過長；以及
- 未能解決脫班或班次延誤的問題。

6.7 本署揀選了多個個案作詳細研究，現列出其中三宗個案，以顯示該署處理投訴的程序及手法。

個案一

投訴事項

6.8 由二〇一二年六月至二〇一三年八月期間，投訴人透過 1823 電話中心(「電話中心」)提出了 20 多次投訴，指某巴士路線在黃昏時段的班次減少及有延誤，等候時間由 20 分鐘至 60 分鐘不等[6]。

調查及跟進工作

6.9 在接獲投訴後，該署進行了下列跟進工作：

- 初步調查：就投訴人的指稱核對巴士公司以往提交的營運資料，並要求巴士公司解釋，同時發出提示信。初步

[6] *按該路線的「服務詳情表」的規定，班次為 5 至 12 分鐘一班。*

發現有些日子確實有班次延誤及失準的情況出現。

- 路線調查（共 24 次）：結果顯示有些班次按「服務詳情表」開出，但亦有班次失準的情況出現。
- 派員到有關路段觀察交通情況：並無發現嚴重交通擠塞，但留意到沿事涉地點有眾多巴士行駛，巴士需排隊靠站上落客，造成行車延誤。

（本署綜合觀察：就其中 3 次投訴而言，相關班次屬正常；另有 3 次因車長缺勤／車輛機械故障等屬巴士公司可控制的因素造成班次失準；其餘的大多是因交通擠塞、交通意外等非巴士公司可控制的因素造成的班次失準。）

- 跟進工作：

  (1) 多次發信提示巴士公司要按「服務詳情表」提供服務，要求巴士公司採取改善措施，亦有要求彈性調整班次。

  (2) 兩次在與巴士公司舉行的會議上，就涉及此投訴的巴士路線提醒巴士公司，須按「服務詳情表」提供服務。

回覆投訴人

6.10 就投訴人的多次投訴，該署每次均在 10 至 22 個工作天內回覆，每次回覆都按該次投訴內容作出回應，解釋引致該次巴士班次失準的原因和該署的跟進工作（例如：路線調查結果），以及承諾會密切監察該路線的服務。

本署觀察所得

6.11 該署在處理投訴時，並非只作轉介，確曾核對巴士公司先前提交的營運資料記錄，並在有需要時作路線調查。然而，該署的跟進工作，未能令投訴人察覺到有確實成效：前後 20 多次的提示信和兩次在會議上向巴士公司作出的提示，均未見巴士服務有顯著改善。

6.12 在回覆投訴方面，該署的回覆時間大致符合內部指引規定。然而，投訴人在一年多期間不斷提出相同投訴，但該署卻以處理單一投訴的手法，每次回覆均只按該次投訴內容作出一式一樣的回應：解釋該次班次失準原因、告知調查結果、承諾繼續監察，但欠缺具體改善措施，或是可見的改善成效。此外，該署的回覆亦多是不斷重複先前的回覆內容，實難怪投訴人不滿而不斷投訴。

個案二

投訴事項

6.13 由二〇一二年五月至十二月，投訴人七度致電電話中心投訴三條巴士路線在不同時段有班次失準及不足的情況；以及等候時間為 16 分鐘至 26 分鐘不等[7]。

調查及跟進工作

6.14 電話中心把投訴轉介運輸署，該署每次均隨即要求有關巴士公司解釋及提示巴士公司須按「服務詳情表」提供服務。綜合巴士公司的解釋，其中五次班次失準是因為車長缺勤，其餘兩次則是因交通意外。該署亦進行了三次路線調查，但無發現有脫班的情況。另外，該署亦審視投訴人提出較多投訴的其中兩條巴士路線連續三個月（分別為二〇一二年五月至七月及七月至九月）的脫班率，留意到脫班情況有改善。

6.15 總體而言，就投訴人的投訴，運輸署未有發現有需要向事涉巴士公司採取任何具體行動或提出任何具體要求。

回覆投訴人

6.16 就投訴人的多次投訴，該署每次均在 8 至 22 個工作天內回覆。回覆時，該署解釋班次失準的原因、其跟進工作，包括路線調查結果，並承諾會密切監察該些路線的服務。

本署觀察所得

6.17 在這宗個案中，由於在該署的初步調查階段，巴士公司已承認五次班次延誤是因為車長缺勤（即屬巴士公司的責任），而其餘兩次是因為交通意外（即屬突發事件），因此，就個別投訴的起因而言，該署不需要作更深入調查。該署在處理此投訴時，並非只求解釋個別事件，亦有進行路線調查及審視事涉巴士路線的脫班率，以監察較整體的脫班問題，值得讚許。不過，該署未有就巴士公司多次因車長缺勤而採取進一步具體跟進行動，有欠完善。

---

[7] *按該三條路線的「服務詳情表」的規定，它們的班次分別為 8 至 10 分鐘、4 至 6 分鐘及 15 分鐘一班。*

個案三

投訴事項

6.18 由二〇一二年三月至二〇一三年八月，投訴人就某巴士路線班次失準的問題，先後發了 15 次電郵給運輸署提出投訴。其投訴內容包括：

- 曾等候巴士約一小時[8]；
- 該署的回應只是「搬字過紙」；以及
- 質疑該署有否查證巴士公司的解釋（包括某一個巴士班次沒有脫班）是否屬實。

調查及跟進工作

6.19 該署就投訴進行了下列跟進工作：

- 初步調查：就投訴人的指稱要求巴士公司解釋，並多次提示巴士公司，須按「服務詳情表」提供服務。
- 路線調查（共 6 次）：結果顯示班次大致正常，但亦有班次失準的情況出現。
- 進一步調查：就投訴人質疑巴士公司表示某一個巴士班次沒有脫班，要求巴士公司提供透過八達通卡收取乘客車資的記錄，以查證該路線行車的日期及時間。另就巴士公司聲稱某巴士班次行車延誤乃天雨影響所致的原因，在香港天文台網頁核對天氣資料，查證是否屬實。

（本署綜合觀察：就其中 3 次投訴而言，相關班次屬正常；另有 3 次因車輛機械故障等屬巴士公司可控制的因素造成班次失準；亦有 5 次是因交通意外或大型活動／遊行等情況造成交通擠塞這類非巴士公司可控制的因素造成的班次失準。）

- 跟進工作：
  (1) 多次發信提示巴士公司要按「服務詳情表」提供服務，要求巴士公司採取改善措施，亦有要求靈活調配巴士提供服務、檢查和保養車輛。

  (2) 7 次在與巴士公司舉行的會議上，就涉及此投訴的巴士路線提醒巴士公司，須按「服務詳情表」提供服務，並嚴正敦促巴士公司須實施有效措施保持該路線班次的穩定性。

---

8 *按該路線的「服務詳情表」的規定，班次約為 20 分鐘一班。*

回覆投訴人

6.20 在該署 8 次回覆投訴人中，4 次回覆需時 6 至 20 個工作天不等，但其中 4 次回覆需時 27 至 59 個工作天。在處理需時較長的投訴中，該署有時會催促巴士公司盡快回覆，亦偶爾會致函投訴人，告知需較長時間處理，但亦有時沒有發簡覆給投訴人。在該署的回覆中，該署解釋班次失準的原因、其跟進工作，包括路線調查結果，並承諾會密切監察該路線的服務。然而，投訴人仍非常不滿「脫班」問題持續，更質疑該署有否認真跟進。

本署觀察所得

6.21 該署在處理這宗個案時，並非只作轉介，有核對巴士公司先前提交的營運資料記錄，並在有需要時作路線調查，更在投訴人提出質疑時，以不同方法查證巴士公司的解釋是否屬實，處理認真，亦在個別問題上回應了投訴人的質疑。雖然如此，由於該署未能有效解決投訴人關注的巴士脫班及延誤問題，而部門的回覆亦未能向投訴人清楚解釋該署有什麼中、長期的措施改善情況，投訴人對該署回應仍然不滿。

6.22 在回覆投訴人的時間方面，雖然該署未能每次均按內部服務承諾回覆投訴人，但由於有些投訴較繁複，該署需多次要求巴士公司解釋或索取進一步資料，故回覆需時，實可理解。然而，該署職員應按內部指引的規定，適時向投訴人發簡覆交代原因。

本署的總體觀察

調查及查證

6.23 上述三宗個案顯示，一般而言，運輸署職員處理投訴態度認真，並非只作轉介，有時亦會查證巴士公司提供的資料是否屬實。本署理解，由於投訴甚多，在有限的資源下，該署職員難以就每宗投訴對巴士公司提供的資料反覆查證或安排路線調查。因此，在某些情況下，例如針對相關路線的投訴數目不多，而巴士公司提供的資料看來亦合理，該署根據該些資料回覆市民，實無可厚非。然而，若過往已有大量針對某路線的投訴，或投訴人多次重複投訴，則該署應考慮對巴士公司提供的資料的真實性作反覆求證，甚或作實地調查，並在回覆投訴人時全面向投訴人交代詳情，以釋除其疑慮。

6.24 現時該署並無指引，幫助職員判斷在甚麼情況下需要進行查證或安排實地調查等工作。本署認為，該署可考慮在這方面制訂內部指引。

回覆時間

6.25 運輸署在回應投訴所需時間方面，大致上符合內部指引規定。就處理較複雜的個案，該署需多次要求巴士公司解釋或索取進一步資料，故回覆投訴人需時，可以理解，惟須適時向投訴人發簡覆交代。

如何回應關於巴士脫班和延誤的投訴

6.26 在該署處理的大多數投訴中，其實職員已作出適當調查，亦已盡力回答市民，但市民仍然不滿，歸根結柢，是因為班次延誤問題未獲真正解決。相信廣大市民會接受，要做到零或接近零脫班或延誤，基本上是不可能的；而要降低脫班或延誤的比率，亦有資源上的考慮。話雖如此，政府亦不能不就這問題向巴士公司提出一定的要求。

6.27 雖然運輸署會監察某些巴士路線的脫班情況，但在回答市民對巴士脫班的投訴（特別是反覆投訴）時，該署並無提及相關巴士路線的整體脫班情況。該署更因沒有掌握班次延誤的數據，而在回應大多數有關投訴時，只能確定投訴是否屬實，若然要求巴士公司改善，最多亦只能不斷監察、提示，卻未能給予市民一個確切說法：在事件中，事涉巴士公司的服務是否不符應有水準；又或該署已採取哪些措施，敦促巴士公司在一定時限內改善有關服務。正因如此，該署對大部分的投訴，往往只能給予一式一樣的回覆，而令投訴人（特別是多次或反覆投訴的投訴人）懷疑該署有否認真跟進投訴，情況極不理想。

6.28 本署認為，該署在回覆投訴人時，應盡量提供足夠具體資料和數據，交代跟進詳情，以釋除其疑慮。

7

整體評論及建議

7.1 巴士服務覆蓋全港地區，是廣大市民日常使用的一項重要公共交通工具。對於居住在鐵路網絡未能覆蓋的市民而言，巴士服務尤為重要。由於巴士服務與民生息息相關，其服務質素對市民影響很大。因此，運輸署實有責任確保巴士公司提供優質及穩定的巴士服務。

7.2 此項主動調查的結果顯示，該署監察巴士行車班次的機制，有三大不足之處：

(1) *與市民的期望有明顯落差*。如上文第 **4.30-4.36** 段所言，運輸署記錄的脫班率，與市民心目中的脫班率，有很大差異。此外，該署亦無監察班次延誤的情況。

(2) *未有充分利用巴士公司提供的營運資料，就一些市民關注的問題作深入分析，以加強對巴士服務的監督*。如上文第 **3.3** 段所述，巴士公司就它們營運的巴士班次，恆常地向運輸署提供大量和詳細的數據。若該署能有系統地分析這些數據，應可更有效的掌握巴士脫班或班次失準的問題，以及導致這情況的不同成因的重要性，從而對有關巴士公司作適時和適切的監督。

(3) *對巴士公司的懲罰機制並不適切*。如上文第 **3.20** 段所述，政府現時對巴士公司的法定罰則難於實行，沒有阻嚇性，亦無助於改善服務。行政措施如發出提示信或警告信則效力成疑。

7.3 此外，該署在處理及回覆關於巴士脫班或延誤的投訴方

面，亦有須改善之處。本署在調查中審閱過的個案顯示，處理投訴的職員大多數都有認真處理，但礙於該署對巴士脫班及延誤的總體情況掌握不足，在不少個案中未能給予投訴人確切的回應，因此往往被人詬病。

7.4 總括而言，在審視了該署現行的監察機制及相關問題後，申訴專員建議運輸署：

監察機制

(1) 加強主動核實巴士公司提交的營運資料（上文第 **3.19** 段）。

(2) 檢討現行的懲罰機制（上文第 **3.20** 段）。

紓緩交通擠塞

(3) 就巴士平均實際行車時間延長的報道，向相關巴士公司了解實情。若證實情況屬實，應與巴士公司檢討，需否修改個別路線的行車時間、行車路段或進行路線重組。若數據不實，該署實應向公眾澄清，以正視聽（上文第 **4.10** 段）。

(4) 密切監察車輛數目的增長會否造成交通擠塞及影響巴士的行車速度（上文第 **4.14** 段）。

(5) 聯同巴士公司及有關部門不時重新檢視車輛違例停泊的情況及對巴士行車時間的影響，從而制訂相應改善措施（上文第 **4.19** 段）。

(6) 加強宣傳以推動巴士路線重組計劃，讓市民明白有關計劃的重要性及好處（上文第 **4.28** 段）。

脫班及行車延誤問題

(7) 從速檢討脫班的定義，考慮按不同時段分別計算巴士脫班的情況（上文第 **4.35** 段）。

(8) 就巴士班次延誤問題進行探討及相關的數據分析；如有需要，應要求巴士公司在其日常提交的營運資料中加入

相關數據（上文第 **4.36** 段）。

車長人手不足

(9) 繼續監察巴士公司車長人手不足的情況，當察覺到有巴士公司開始出現車長人手緊絀的跡象，即盡快跟進，督促相關的巴士公司從速解決問題（上文第 **5.6** 段）。

車輛不足及車輛機械故障

(10) 向巴士公司了解車輛不足及車輛機械故障的主要原因，並探討適當改善措施（上文第 **5.7** 段）。

「其他原因」

(11) 仔細分析目前籠統地歸類為「其他原因」中的細項，以探究是否應將某些細項原因分別歸類，並在有需要時找出相應解決方法，以紓緩脫班的問題（上文第 **5.8** 段）。

「鬼巴」的問題

(12) 密切留意有關「鬼巴」的報道，展開跟進調查，並在適當時向公眾交代情況（上文第 **5.13** 段）。

處理投訴

(13) 考慮制訂內部指引，幫助職員判斷在甚麼情況下需要進行查證或安排實地調查等工作（上文第 **6.24** 段）。

(14) 在回覆投訴人時，應盡量提供足夠具體資料和數據，交代跟進詳情，以釋除其疑慮（上文第 **6.28** 段）。

申訴專員公署

檔案：OMB/DI/254

二〇一四年一月

附件一
（第 2.12 段）

脫班原因統計數字

年度	2008						2009						2010						2011						2012					
(%)	九*	城一*	城二*	新*	龍*	大*	九	城一	城二	新	龍	大	九	城一	城二	新	龍	大	九	城一	城二	新	龍	大	九	城一	城二	新	龍	大
車長人手不足	38.1	12.3	12.3	11.6	8.8	0	48.2	19.7	25.4	11.2	9.6	12.5	67.6	12.8	17.9	17.4	21.6	7.7	64.7	18.3	22.9	22.1	63.0	0.7	57.0	25.5	19.8	22.7	83.4	0
車輛不足	6.6	6.6	6.8	17.7	10.9	0	4.8	7.8	17.3	21.5	7.6	0	3.2	4.3	14.9	16.0	4.7	0	4.1	4.9	28.1	12.5	3.7	0	1.8	5.0	27.4	8.7	4.0	0
車輛機械故障	11.4	7.6	6.3	17.9	7.6	0	12.5	10.4	10.8	22.0	14.2	87.5	7.2	8.2	11.6	15.1	9.3	42.3	6.2	5.8	8.4	10.0	5.1	2.1	9.1	3.3	6.7	6.9	4.6	0
交通擠塞	12.4	31.4	8.7	25.1	0.7	0	10.8	37.6	10.0	27.3	0.5	0	8.0	59.9	19.1	37.2	0.5	0	7.7	45.9	18.6	38.6	1.0	0	14.2	32.4	19.1	26.9	0.6	0
交通意外	1.2	0.8	1.3	1.0	0.3	0	1.0	1.2	1.6	1.2	1.5	0	0.5	1.3	2.6	0.9	0.6	23.1	0.4	1.1	1.5	0.3	0.4	1.4	0.7	0.5	1.2	0.4	0.1	0.3
其他原因	30.3	41.3	64.6	26.7	71.7	100	22.7	23.3	34.9	16.8	66.6	0	13.5	13.5	33.9	13.4	63.3	26.9	16.9	24.0	20.5	16.5	26.8	95.8	17.2	33.3	25.8	34.4	7.3	99.7
總數	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

九　= 九龍巴士有限公司

城一 = 城巴有限公司（專營權一）

城二 = 城巴有限公司（專營權二）

新　= 新世界第一巴士服務有限公司

龍　= 龍運巴士有限公司

大　= 新大嶼山巴士有限公司

（資料來源：運輸署）

附件二

（第 4.11 段）

按車輛種類劃分的車輛登記及領牌數字

年份	電單車		私家車		的士		專營巴士		非專營公共巴士		私家巴士	
	登記總數	領牌總數	登記總數	領牌總數	登記總數	領牌總數	登記總數	領牌總數	登記總數	領牌總數	登記總數	領牌總數
2008	52,008	37,608	421,062	383,141	18,138	18,115	5,830	5,794	7,071	6,957	507	493
2009	52,933	37,604	429,754	393,812	18,138	18,128	5,799	5,786	7,066	6,968	504	492
2010	53,823	38,008	449,400	414,966	18,138	18,131	5,796	5,729	7,065	6,985	505	496
2011	55,286	38,617	471,685	434,843	18,138	18,132	5,821	5,798	7,071	6,986	499	493
2012	57,368	39,741	494,646	454,697	18,138	18,131	5,788	5,743	7,055	6,957	558	544
過去五年增長	5,360	2,133	73,584	71,556	0	16	-42	-51	-16	0	51	51

年份	公共小巴		私家小巴		貨車		特別用途車輛		政府車輛		總計	
	登記總數	領牌總數	登記總數	領牌總數	登記總數	領牌總數	登記總數	領牌總數	登記總數	領牌總數	登記總數	領牌總數
2008	4,350	4,350	1,971	1,936	117,592	109,262	1,319	1,155	6,295	6,295	636,143	575,106
2009	4,350	4,347	2,020	1,992	114,003	107,402	1,427	1,263	6,276	6,276	642,270	584,070
2010	4,350	4,348	2,093	2,077	114,775	109,416	1,466	1,325	6,315	6,315	663,726	607,796
2011	4,350	4,345	2,216	2,200	117,170	111,164	1,556	1,406	6,297	6,297	690,089	630,281
2012	4,350	4,347	2,463	2,439	119,883	112,721	1,620	1,450	6,240	6,240	718,109	653,010
過去五年增長	0	-3	492	503	2,291	3,459	301	295	-55	-55	81,966	77,904

（資料來源：運輸署）